Industry Canada Industrie Canada

Federal Economic Development Initiative in Northern Ontario (FEDNOR)

Audit Report

Prepared by
Consulting and Audit Canada
April 2001

CONSULTING AND AUDIT CANADA / CONSEILS ET VÉRIFICATION CANADA

Canada

TABLE OF CONTENTS

Page

Executive Summary ..... *i*

Introduction *1*

Background 1

Scope and Objectives 2

Audit Approach and Schedule 3

Audit Results *5*

Management of Contribution Agreements 5

FedNor's Clientele 5

An Overview of the Management Framework 6

Our Audit Strategy 7

Overview of Audit Results 7

Detailed Observations from Our Review of Project Files 8

Project Specific Observations 15

A Status Report on FEDNOR's Change Agenda 17

Overview of Audit Results 17

Reorganization of FEDNOR 18

The Policy and Planning Function 18

Position of the Monitoring and Payments Officer 19

Performance Measurement and Reporting 20

General Management 21

Communications Function 21

Memorandum of Understanding with Ontario Region 21

Appendix - A

Management Framework for Community Futures Development Corporations (CFDCs) *22*

Executive Summary

This report represents the results of the detailed examination phase for Industry Canada's internal audit of the Federal Economic Development Initiative in Northern Ontario (FEDNOR) following the results of the preliminary survey, issued in May 1999. This audit was undertaken pursuant to the Industry Canada's approved annual audit plan for 1999/2000. Consistent with the agreed scope and objectives for the internal audit, this report presents the audit results on:

- FEDNOR's management of its contribution programs.
- FEDNOR's progress in implementing its change agenda.

The orientation of our work was forward looking, focusing on current and proposed management practices, as they relate to contribution agreements. Accordingly, we examined contribution agreements, which were initiated during or subsequent to the 1998-1999 fiscal year. Our emphasis was on systems and practices in place as at the time of the audit with a view to ensure that current practices complied with good management practices and policies requirements for grants and contributions.

Our audit of FEDNOR's management of its contribution programs is based on a review of project files. We concluded that:

- Sufficient information on file to assess the merits of a project proposal and reasonable rationale had been provided by FEDNOR officers, when recommending a project for approval.
- Project approvals were duly documented and in accordance with relevant signing authorities.
- Signed letters of offer and amendments were on file. Amendments were appropriately justified.
- All claims reviewed were well supported.
- There is evidence of good financial stewardship being exercised by FEDNOR in the administration of its contribution programs.

Minor exceptions were observed and have been discussed with management for its follow-up.

Based on our review of files, we concluded that the reasons for an environmental assessment, as part of the project approval process, need to be better documented. We also concluded that opportunities exist to improve FEDNOR's administration of claims and its monitoring of projects. Both areas would benefit from better use of risk management techniques. The claims settlement process appears to be burdened by too much paper and poses requirements on recipients, which do not adequately consider the recipient's risk profile. Project monitoring is acknowledged as an area of exposure, especially as it relates to more recent projects. The current reorganization by FEDNOR involves a re-examination of organizational arrangements and operating practices in order to improve client service and the effectiveness of project monitoring.

FEDNOR has made significant progress in its implementation of its change agenda. Specifically:

- It is implementing a revised organizational structure, which will provide FEDNOR with three offices capable of delivering the full complement of FEDNOR's programs.

104-03019/

- Conceptual work has continued in the development of performance measurement and reporting practices, as it relates to outcomes and benefits derived from contribution projects.
- General management practices continue to evolve in a positive manner, including business planning, reporting of achievements and financial management.
- The Communications function is staffed and has aligned its services in support of FEDNOR's management.
- FEDNOR has developed a Memorandum of Understanding (MOU) with the Department's Ontario Regional Office.

There are no specific recommendations regarding FEDNOR's progress as it relates to its reorganization and organizational evolution. We have made a number of suggestions for management's consideration, as FEDNOR moves forward.

Introduction

This report represents the results of the detailed examination phase for Industry Canada's internal audit of the Federal Economic Development Initiative in Northern Ontario (FEDNOR) following the results of the preliminary survey, issued in May 1999. This audit was undertaken pursuant to the Industry Canada's approved annual audit plan for 1999/2000. In discussion with FEDNOR's management, it was agreed to that the examination phase would provide:

- A detailed analysis of the contribution funding administration requirements and approval process.
- A status report on FEDNOR's change agenda.

Background

In 1987, the government introduced FEDNOR as a five-year regional adjustment program designed to promote business development, primarily through the provision of direct financial contributions to the private sector. In March 1992, FEDNOR received the first of its program extensions for a five-year term. In October 1995, FEDNOR was given the responsibility for the direct delivery of the Community Futures Program in Ontario with an ongoing A-base budget which currently stands at $11,833,000.

In March of 1996, the Minister of Industry announced a re-engineered FEDNOR with a renewed three-year, $60 million mandate developed in consultation with various stakeholders, interest groups, regional organizations and the Northern Ontario caucus. Consistent with new approaches to regional development, FEDNOR moved away from direct subsidies to business, focusing on partnership with not-for-profit entities to spur economic development. The revised FEDNOR has replaced firm-specific financing, delivered under the former Business Incentives Program (BIP), with commercially-based, fully repayable loans backed by loan loss reserves. In addition, FEDNOR adopted a redesigned funding framework with emphasis on community-based delivery and decision-making focusing on the broader strategic issues of business competitiveness, networking and partnerships, and use of the information highway.

In the 1998 Budget Plan, the Minister of Finance announced continuing support for Northern Ontario communities by confirming that the financial commitment provided to FEDNOR will be maintained at $20 million per year after 1998-99.

FEDNOR's mission is to promote economic growth, diversification, job creation and sustainable, self-reliant communities in Northern Ontario by working with community partners and other organizations to improve small business access to capital, information and markets. FEDNOR's activities include:

- Improving small business access to capital in Northern Ontario by leveraging resources through the establishment of partnerships with financial institutions to provide new tools for higher-risk financing; providing additional investment funds to Community Futures Development Corporations (CFDCs); supporting pre-commercial research and development and marketing; and implementing special initiatives designed to overcome the barriers faced by Aboriginal people, youth, women and Francophones in accessing capital.
- Improving access to information by encouraging the upgrading of telecommunications infrastructure to enable all communities to connect to the information highway; supporting

the efforts of communities to maximize the commercial benefits that connection to the information highway provides; assisting in the implementation of Information Highway Applications Branch (IHAB) programs and initiatives; and improving the informatics capacity of CFDCs and networking them with the Canada-Ontario Business Service Centres (COBSC).

- Improving access to markets by establishing co-operative working relationships with other research organizations to promote technology diffusion and innovation; supporting national and regional export trade initiatives; developing a database of export-ready small and medium sized enterprises in Northern Ontario; and encouraging the development of business networks.
- Enhancing community alliances by fostering a culture of continuous improvement and self-reliance in CFDCs; supporting enhanced integration and coordination of community-based economic development efforts; promoting the federal identity in its community partnerships; supporting community strategies which create employment and economic growth; and ensuring equitable and effective access to programs and services for all clients through community-based delivery mechanisms.

Since its renewal in 1996, FEDNOR has:

- Approved in excess of 350 projects totaling more than $27,400,000;
- Provided $2,600,000 of seed loan and investment funds to the Business Development Bank and the Royal Bank of Canada which financed an additional 81 projects leveraging $10,500,000 in newly available commercial lending capital; and
- Delivered a further $37,000,000 in direct funding support to assist Ontario's 52 CFDCs with their annual operations.

With offices in Sudbury, Sault Ste. Marie and Thunder Bay, FEDNOR currently employs 54 people including 19 staff who deliver the Ontario Community Futures Program. FEDNOR recently opened a fourth office in Timmins.

Scope and Objectives

Scope

The scope of the audit includes an assessment of the management control activities of planning, organizing, coordinating and monitoring and key administrative, financial, and human resources activities in support of FEDNOR's operations. More specifically, it includes:

- the general direction and coordination of the FEDNOR office, including roles and accountabilities[1];

[1] Subsequent to our on-site visit to FEDNOR's offices during the Preliminary Survey Phase, the Director General, FEDNOR's reporting relationship was changed from the Regional Executive Director, Ontario Region to the ADM, Operations.

- organizational arrangements and relationships, including relationships with Ontario ministries, such as Northern Development and Mines, because of the challenges (such as economic disparity, geographic distances and client cultural attributes) of doing business in Northern Ontario;
- management control systems, including those related to finance, planning and control and communications, including the processing of Ministerial correspondence;
- management of human resources, including an assessment of staffing processes;
- finance and administration, including budgetary control and control over expenditures, and procurement practices; and,
- program administration (i.e. administration of grants and contributions).

The orientation of our work was forward looking, focusing on current and proposed management practices, as they relate to contribution agreements. Accordingly, we examined contribution agreements, which were initiated during or subsequent to the 1998-1999 fiscal year.

Objectives

The objectives of the audit are to assess the adequacy of the management control framework (which details policies, systems and processes) for FEDNOR to carry out its mandate and deliver FEDNOR's services and programs; in compliance with relevant Industry Canada and Central Agency policies.

Our emphasis was on systems and practices in place as at the time of the audit with a view to ensure that current practices complied with good management practices and policies requirements for grants and contributions.

Audit Approach and Schedule

Audit Approach

The internal audit was conducted in two phases.

PHASE I - Preliminary Survey Phase

The Preliminary Survey phase involved site visits to Sault Ste. Marie and Sudbury and interviews with selected managers at Industry Canada Headquarters and in the Ontario Regional Office. Interviews were conducted with and information was gathered from key managers at the FEDNOR offices, Industry Canada Headquarters, and in the Ontario Regional Office. Interviews included the Associate ADM, the Regional Executive Director, Ontario Region, members of the Ontario Region Management Team, the Director General, FEDNOR, all of FEDNOR's directors and selected managers.

Information and relevant documentation gathered was reviewed and analyzed, providing our basis for our preliminary observations and suggestions regarding audit issues recommended for further examination as part of a detailed audit and analysis. Information used in our assessment included, business plans, performance reports and a limited examination of selected contribution agreement files and a preliminary review of key FEDNOR management controls and related risk assessments. Data collection for the preliminary survey took place during the period of April and May 1999.

The Preliminary Survey Report identified:

- Issues, which could be examined immediately, including:
  - Accountability and the Working Relationship between FEDNOR and Ontario Region.
  - Contribution Funding Administration Requirements and Approval Process and its Impact on Program Objectives.
  - Partnerships
- Issues to be examined in the future, including:
  - Organizational Structure
  - Strategic Planning and Goal Setting
  - Performance Measurement, Evaluation and Reporting
  - Communications
  - Support Functions.

PHASE II - Examination Phase

In discussion with FEDNOR's management and in accordance wit' lepartmental priorities, we agreed to place emphasis on the management of contributions and status of FEDNOR's implementation of its change agenda. Our general approach for the examination phase is described below.

- We conducted a detailed analysis of the administration of contribution agreements. This involved discussions on the intent of the program requirements and service delivery arrangements and a review of a selected number of files to assess the appropriateness of controls.
- We assessed the status of FEDNOR's implementation of its change agenda. This involved obtaining an update on organizational changes, planning and goal setting practices, communications and support functions and a review of the arrangements in place governing the provision of support services by Ontario Region to FEDNOR.

Schedule

The Preliminary Survey was conducted in April and May, 1999. At the end of the Preliminary Survey, we recommended that the detailed examination phase be deferred, to provide FEDNOR time to complete a number of changes it was implementing. In this way, the audit would be able to provide a status report on implementation of these changes. Accordingly, the detailed examination phase of the audit started in January, 2000 and concluded in March, 2000.

Audit Results

In accordance with the general approach as agreed to for the detailed examination phase of this audit, we examined FEDNOR's approach to the management of contribution agreements and conducted such interviews and reviewed relevant documents, as needed, to assess the status of FEDNOR's change agenda.

Management of Contribution Agreements

FEDNOR's Clientele

FEDNOR, like other similar development organizations, was created to provide stimulus to Northern Ontario's economic base. FEDNOR's interventions are based on an assessment regarding the opportunity presented by an initiative in terms of its furtherance of economic development in Northern Ontario. FEDNOR's clientele is primarily composed of organizations from the Not-For-Profit sector, including municipalities, CFDCs, Aboriginal organizations and communities, development corporations, and universities.

FEDNOR's clientele presents some unique challenges not normally faced when dealing with the private sector. The range of sophistication of client organizations is broad. Municipalities tend to have well-established administrative practices and are subject to annual audit. Other clients do not possess the same administrative capacity. Administrative capacity of clients can pose problems in the quality of information submitted to support a claim, the claim's preparation and the timeliness of its submission.

While FEDNOR's contribution agreements are designed to apply to corporations, a number of client organizations are not incorporated. To work around this issue, FEDNOR has encouraged recipients to partner with incorporated entities, such as a local municipality, who would sign the agreement on the recipient's behalf. In this case, the local municipality or representative would be bound to the terms and conditions of the agreement, in the event of default.

In some cases, such as when dealing with remote unincorporated Aboriginal communities, the contribution agreement has been drafted with an officer of the community, as signatory to the agreement. While this approach serves to identify a party to represent the recipient, enabling a contract to be established, it is open to question whether redress mechanisms provided for under the agreement are enforceable, in the event of default. This is because an officer draws his or her authority from the unincorporated entity. Legal status of such entities has an influence on cashflow requirements for related projects, as vendors have demanded payment in advance.

Given the number of potential public sector sponsors, there is always the possibility that in time and with additional effort, alternative sources of funding could be found. This makes it difficult to argue that, strictly speaking, any project with a Not-For-Profit entity would not proceed without FEDNOR's help. For such clients, the question is one of impact and timing. It is within this context that the question of incrementality is judged.

For many funding programs, acceptance of an application for a contribution hinges on the ability to secure funding first from another source. This can pose a dilemma for Not-For-Profit entities. While clearly other sources are evident, FEDNOR's support has served as a vote of confidence to the project proposal and enabled the client to lever FEDNOR's investment and obtain additional funding from others. It has also enabled the client entity to focus its energies on project implementation, rather

than on fundraising. In doing so, projects are allowed to come to fruition sooner and have a greater chance of success than otherwise would be possible.

An Overview of the Management Framework

Through its contacts with Community Futures Development Corporations[2], others at the local community level and with other stakeholders involved in the economic development of Northern Ontario, FEDNOR's officers have established a well-developed network and client base. Applicants submit project proposals to FEDNOR, typically after discussions have occurred to ensure that a given proposal fits with FEDNOR's mandate and that the proposal, as developed, is sufficiently well thought out and planned, contributing to its likelihood of success.

The decision to support a project proposal is made within the context of FEDNOR's programs and an assessment of the expected result or impact of the project in terms of providing a community, or the North in general, with the means to more effectively support or attract future economic activity.

Consideration is also made regarding how FEDNOR's financial support complements the support offered by others.

Examples of the projects sponsored by FEDNOR include:

- Telecommunications infrastructure projects.
- Feasibility and marketing studies.
- Tourism promotion.
- Opportunities for youth working within the economic development offices of a development corporation or local municipality.
- Sponsorship of networking events.

For projects greater than $25,000, a FEDNOR officer prepares a detailed project assessment. Key information is transferred to a Project Summary Form (PSF). For smaller projects, only the PSF is required. This documentation is used to discuss the merits of a proposal and to support an officer's recommendation for financial support and document the project's approval by management. Once approved, letters of offer describing the terms and conditions of the contribution, including FEDNOR's contribution towards specific costs, is forwarded to FEDNOR's Director General, as a means to keep the Director General informed of developments and to obtain approval, if required. At this point, a letter of offer is prepared for the Director General's signature.

---

[2] FEDNOR, through the Communities Futures Program, provides a forum for discussion and a means for community-based investment decisions on economic development at a local level. Such participation of local business interests in community-based investment decisions on economic development provides a basis upon which communities can take ownership and responsibility for the economic future of their communities on a sustainable basis. The benefits of the Communities Futures Program is in essence two-fold. First, it provides the means to develop the capacity for the promotion of local economic development initiatives. Second, it provides the seed funding needed by entrepreneurs to undertake their proposals.

Once the project is approved, financial officers within FEDNOR process claims arising against the approved project, including any advances, as recommended by the FEDNOR consultant/program officer and approved by management. The financial officers review supporting documentation provided and make adjustments to the claim for ineligible expenditures, by virtue of their inconsistency with the costs, as specified under the terms of the contribution agreement, or because the expenditures were made before the agreement took effect. Final payment is released upon completion of the project and the receipt of a recipient prepared project assessment report and additional evidence that attests to the installation or completion of project deliverables, including evidence of site inspections.

Our Audit Strategy

The orientation of our work was forward looking, focusing on current and proposed management practices, as they relate to contribution agreements. Our sample was drawn from files, which were initiated during or subsequent to the 1998-1999 fiscal year. A total population of 458 FEDNOR Program files were identified within this period. A total of 49 project files were reviewed. Detailed reviews were performed of 29 files and another 20 files were subject to a general review. The general review was made in accordance with our project file checklist.

Files were selected on a judgmental basis in order to provide representation of files at different stages of development and a cross-section of the various funding programs administered by FEDNOR. Of the 29 files subject to detailed review: nine were closed files; three were open, but the final claim for payment had been received; and, 17 were in progress, some of which were not expected to be closed until 2001 or 2002. Six of the files subject to a general review were selected by management for our consideration, as they provided examples of "best practices" with regard to the management or administration of different aspects of the contribution agreement.

The files were selected from the following programs:

- Ontario Community Futures
- Networks for Northern Ontario
- Improved Access to Capital
- Enhancing Business Competitiveness
- Community Economic Development
- FEDNOR Contribution Programs.

Overview of Audit Results

We concluded the following:

- Sufficient information was on file to assess the merits of a project proposal, and reasonable rationale had been provided by FEDNOR officers, when recommending a project for approval.
- Project approvals were duly documented and in accordance with relevant signing authorities.
- Signed letters of offer and amendments were on file. Amendments were appropriately justified.
- All claims reviewed were well supported.

- There is evidence of good financial stewardship being exercised by FEDNOR in the administration of its contribution programs.

Minor exceptions were observed and have been discussed with management for its follow-up.

Based on our review of files, we concluded that the reasons for an environmental assessment, as part of the project approval process, need to be better documented. We also concluded that opportunities exist to improve FEDNOR's administration of claims and its monitoring of projects. Both areas would benefit from better use of risk management techniques. The claims settlement process appears to be burdened by too much paper and imposes requirements on recipients, which do not adequately consider the recipient's risk profile. Project monitoring is acknowledged as an area of exposure, especially as it relates to more recent projects. The current reorganization by FEDNOR involves a reexamination of organizational arrangements and operating practices in order to improve client service and the effectiveness of project monitoring.

Detailed Observations from Our Review of Project Files

Our file review involved an examination of files for signed letters of offer and related documents, consistency of decisions with program requirements and signing authorities, evidence to support payment of advances and to substantiate claims and the post-project assessments. Our detailed findings and recommendations, where appropriate, are as follows.

Applicant letters of request for funding were found on file with some minor exceptions. Exceptions included:

- The renewal of ongoing operating funds for the CFDCs. This is an ongoing FEDNOR commitment for which such a request is not applicable.
- For *Le Mouvement des Caisses*, the contribution pertained to the training of Caisse personnel to provide lending services, in accordance with the terms and conditions of the agreement between FEDNOR and the financial institution to improve small business access to capital.
- For one project file, which was less than $20,000 an applicant letter was not observed. However, there was evidence of extensive consultation with the applicant on file to demonstrate the applicant's desire and need for FEDNOR's support.

No Recommendation is required.

Applicants provided sufficient information to assess the merits of project proposals.

The Project Summary Form (PSF) is a standard form used by FEDNOR to document the merits of a project proposal and the reasons for recommending a project's acceptance. For larger files, more detailed project assessments were observed. The PSF was used in all cases as a means to document formal approval of projects by FEDNOR's management.

No Recommendation is required.

There was sufficient evidence on file of consultations, both internal and external prior to recommending a project for acceptance.

No Recommendation is required.

Project budgets were provided by the applicant for all cases. Cashflow statements were also provided, except when the project was too small to warrant it, with four exceptions.

For all four files where exceptions were noted, FEDNOR's contribution was significant. In each case, FEDNOR's financial risk exposure was low. In one case, FEDNOR's contribution was about 4% of total funding provided by other stakeholders. The other three files pertained to telecommunications installation projects with CFDCs.

Cashflow information is useful to assess requests made by recipients for advances, to plan and forecast the timing of expenditures for resource management purposes and to assess a project's progress and to determine if it is in potential difficulty. Information on these exceptions was provided to management for its review and follow-up.

Recommendation 1

Cashflow information, in addition to project budget information, should be obtained for all major project-related contribution agreements.

Management Response and Action Plan

Cash flow information is monitored to ensure inclusion in all contribution agreements.

Applicants provided FEDNOR with consent to access source documents and conduct audits on-site, if necessary.

This is accomplished through a variety of means: the Letter of Offer includes a right of audit clause, the claim form establishes this right and a separate management representation form called the Acceptance Certificate also accomplishes this end. The Acceptance Certificate also requires a client representative to acknowledge the recipient's obligation to keep proper records and books of account. Historic practice required that such supplemental representations were made with each claim. FEDNOR management has stated that in future Acceptance Certificates will be requested from the client for the first claim only.

No Recommendation is required.

Environmental Screening Reports were completed in all cases, except for one small contribution of $2,400.

Based on our review of files, we conclude that the reasons for calling a proposal a "project as defined in CEAA" and proceeding to complete a screening report, needs to be better documented. Also, we noted that on the project files reviewed, officers showed "not applicable" on the screening report under CEAA, because proposals did not represent "projects" as defined under the Canadian Environmental Assessment Act. Program Officers did not typically document the reasons for its ruling on "project". From our review, we concluded that the decision was made based on the nature of the work commissioned.

We were advised that FEDNOR was re-examining how its officers complete environmental screening assessment reports. In fact, at the time of our fieldwork, FEDNOR's officers were in training sessions on environmental assessments as required by the Canadian Environmental Assessment Act.

Recommendation 2

Project files should contain support for screening decisions, specifically, why a proposal is or is not a "project" under CEAA.

Management Response and Action Plan

FedNor Officers may require that an environmental assessment be completed as part of a project such as a feasibility study, where an assessment would not be required by the Canadian Environmental Assessment Act, if the Officer, on the basis of his or her knowledge, feels that adverse environmental effects are possible (if the study were to be followed by implementation) and that the application must be analyzed as if it were a project under CEAA, or if they view the assessment as necessary to effectively determine project viability.

FedNor continues to provide on-going training for staff on environmental assessments and to work with Departmental officials and other partners to improve assessment tools and procedures related to environmental assessments.

Generally, risk assessments for claims verification purposes were performed, as contribution claims were submitted.

Different risk assessment tools were observed in the different files and risk assessments did not occur for about a third (ten) of the files, which were reviewed in detail. Five of ten exceptions pertained to CFDCs. A risk assessment periodically occurs for CFDCs, which is used to establish FEDNOR's monitoring plan. While the stated purpose of the risk assessment exercise is to determine the level of verification work required, we saw no evidence that the risk assessments had any bearing on the claims verification process or requirements of clients. For several files, we observed opportunities to use less intensive claims verification procedures than that which were actually applied.

Formal risk assessment is not performed as part of the approval process. We are recommending that a risk assessment should be performed prior to the approval of a project and should be a factor in decisions to accept a project proposal. The assessment should be used to determine claims verification strategy in discussion with the client. Performing a risk assessment at the time a claim is received provides FEDNOR with limited opportunity to adopt cost-effective approaches to substantiate claims.

Our detailed review of claims indicated that, in many cases, clients were asked to submit documentation, which was often difficult or costly to provide and inconsistent with the risk associated with the entity's risk profile. For example, municipalities were asked to submit cancelled cheques. FEDNOR's approach is one of direct verification. External auditors are not used to substantiate claims, even for projects with CFDCs, where audited financial statements are routinely provided to FEDNOR. We observed that several projects were subject to joint funding and believe that opportunities for cost savings exist, for FEDNOR, co-sponsors and clients through the development of a coordinated claims verification strategy, which would include greater use of external auditors.

FEDNOR recognizes that opportunities exist to improve its administrative practices in this regard and has initiated a task force, the Program Administration Improvement Team or PAIT to address issues related to claims administration and project monitoring. PAIT assesses not only current FEDNOR practice in comparison with departmental practices, but with comparable government organizations, such as Western Economic Diversification Canada, and Treasury Board policy and guidelines.

Recommendations made as part of this initiative are proposed for incorporation in the clauses of FEDNOR's letter of offer to recipients.

Risk assessment should also have a direct bearing on provisions for advances and project monitoring practices (see additional comments below). Once the risk is assessed, implications of the risks should be explained and a mitigation strategy proposed.

Recommendation 3

Risk assessment should be performed prior to the approval of a project and should be a factor in decisions to accept a project proposal. The assessment should be used to determine the claims verification strategy in discussion with the client. Once the risk is assessed, implications of the risks should be explained and a mitigation strategy proposed.

Management Response and Action Plan

FEDNOR is implementing the use of risk assessment tools recommended by the auditor. Assessments will be completed prior to project approval and will be a factor in determining the claims verification strategy. Once the risk is assessed, it will be discussed with the client and steps will be taken to mitigate the risk.

FEDNOR will consult with the department in implementing this recommendation. Full implementation planned for June 2001.

Signed letters of offer and amendments, were observed on all files reviewed. Rationale for amendments was clearly documented and appeared reasonable.

Parties to the agreements were incorporated entities, with the exception of a band council for a remote northern community. For two other files, incorporated entities acted on behalf of the direct clients of the contribution agreement. In the case of the Band Council FEDNOR was operating under direction that agreements with Band Councils could not be entered into. FEDNOR management has since implemented revised policies and procedures to allow for agreements to be entered into with Band Councils.

No Recommendation is required.

The use of in-kind contributions was raised as a suggestion in FEDNOR's PAIT initiative.

At the local government level, many examples can be found where in-kind contributions of recipients, such as made by community groups, are recognized for the purposes of determining the funding agency's contribution. In a similar fashion, by explicitly acknowledging in-kind contributions, FEDNOR would be able to increase the funding available to its contribution program recipients.

While the suggestion has merit and is consistent with practice at the local government level in dealings with Not-For-Profit, community-based entities, such contributions are inherently difficult to value or verify. Further discussions are required to determine:

- The circumstances, if any, under which the Department would be prepared to enter into contribution agreements on this basis; and,
- An appropriate monitoring strategy for such agreements to ensure that recipients meet their commitments.

Recommendation 4

In-kind contributions should be subject to further discussion and consideration by the Department, given FEDNOR's program objectives and clientele.

Management Response and Action Plan

FEDNOR agrees and will continue discussions with the department to encourage the inclusion of in-kind contributions as eligible costs.

FEDNOR's recently adopted practice of attaching a covering letter of appreciation from the Department has served to delay the start of projects.

While allowing the Department to extend its appreciation for the applicant's participation in FEDNOR's contribution programs and acknowledging the applicant's efforts to make a difference, this practice creates problems for both partners and FEDNOR from a resource management perspective. Allowing letters of offer to be delivered as soon as they are approved by FEDNOR would expedite the start of projects.

Recommendation 5

FEDNOR should take necessary steps to avoid delays.

Management Response and Action Plan

FEDNOR agrees with the recommendation.

In promotion of FEDNOR's contribution programs, the Communications Group currently prepares a draft press release for every agreement.

This is done to expedite the start of projects, as it provides the Department with the information needed to draft a letter of appreciation. It also provides sufficient information to allow preparing formal announcements or related events. For many of these projects, there is no formal announcement, currently rendering work done for related draft press releases of little value.

Recognizing the public needs for information and the need to promote the FEDNOR's programs, the Communications Group is considering the use of the Internet to provide summary information on approved projects. FEDNOR already provides summary information for the documentation of project approvals via the Project Summary Form. Opportunities appear to exist to make use of the PSF to make summary information available.

Recommendation 6

Steps should be taken to ensure press releases are prepared, only as needed, and that alternative approaches, such as offered by the Internet to keep the public informed of FEDNOR's work should continue to be pursued.

Management Response and Action Plan

FEDNOR's Communication Plan for 2000-01 includes new procedures for streamlining the criteria under which press release would be prepared.

FEDNOR will continue to use the Internet to keep the public informed and to develop on-line services.

Ambiguity exists regarding whether FEDNOR contributions are toward events or specific expenditures made within a specific time frame.

The current contractual framework appears to be unduly restrictive and does not adequately recognize the nature of FEDNOR's clientele and the time it takes to negotiate agreements. In addition, FEDNOR's value-added comes from mentoring and negotiations around its agreements. Its programs involve both capacity building and providing access to the funds needed by economic development initiatives.

While the timing of project activities may not be a factor in an initiative's success, for many projects, activities must be undertaken within a rigid time frame. In such cases, partners can be faced with the dilemma of delaying project work and risking the success of their initiative or performing work, as dictated by the project time line, and having costs disallowed by FEDNOR. Disallowance of otherwise eligible expenses could force the project to be scaled back, if additional funds cannot be readily secured. Otherwise, the principals involved could be faced with unexpected financial obligations.

Recommendation 7

FEDNOR's standard letter of offer and claims verification practices should be reviewed and amended, if necessary, to avoid the unintended rejection of project-related expenses.

Management Response and Action Plan

FEDNOR is currently reviewing standard letters of offer and will have them reviewed by the department before June 30, 2001

FEDNOR will continue to allow project related expenses from the date of application on all approved projects.

While advances were made consistent with policy guidelines, we are concerned that for new clients, full advances may not be prudent.

We observed three contribution agreements, for which:

- FEDNOR did not have previous experience;
- The project cashflow front-ended costs to the first quarter;
- Significant advances were made, upon request by the recipient and in accordance with cashflow; and
- The receipt of claims for costs incurred are now overdue.

The projects involved the purchase of goods and services by recipients, including consulting services for marketing a new tourist attraction, installation of a LAN and associated training, and the installation of telecommunications infrastructure for a remote community. Given the extent of the advances made, there appears to be little financial incentive for the recipient to submit a claim for the balance of amounts owing in a timely fashion.

This practice leaves FEDNOR open to exposure of default by the recipient. The practice to issue full advances to new clients, especially when project whose costs are front-end loaded, should be re-examined. In the case of the reimbursement of major expenses, the timing of the advance could be

directly tied to invoicing by the recipient's supplier, or alternatively, could be made directly to the vendor by FEDNOR.

Recommendation 8

The decision to advance funds and the amount to be advanced should be based on an assessment of the risk of non-performance or default.

Management Response and Action Plan

Implementation of risk assessment at the project evaluation stage, by June 2001, will ensure the appraisal of increased risk due to up-front cash flow and that alternative contract arrangements are considered.

Holdbacks were applied in accordance with policy.

Our sample included a limited number of claims for which holdbacks applied. For the closed files reviewed, the final claim was paid upon receipt of project reports and evidence of completion of the project in accordance with the terms of the contribution agreement.

No Recommendation is required.

Project assessments are prepared before closing a file.

FEDNOR prepares a project assessment and evaluation report following the completion of tasks and deliverables, as described in the contribution agreement. FEDNOR focuses on project outputs, rather than outcomes or impacts. Project monitoring is limited to receipt of such project reports, except for the CFDCs. For CFDCs, monitoring involves attendance at board and other committee meetings and the receipt and review of minutes, the annual business plan, quarterly statistical reports and audited financial statements. For additional details on the management framework in place for CFDCs, please refer to Appendix A.

Project monitoring requirements are dependent on the nature of the project and its deliverables as rendered up to the receipt and acceptance of the final claim. Generally, the evidence obtained and documented on file attests to the delivery of project outputs, as promised in the contribution agreement. Project monitoring, with the exception of the ongoing monitoring associated with the CFDCs, appears to be limited to outputs On-site visits, especially to remote locations, are not occurring, making it difficult to ensure that deliverables, such as telecommunications equipment, are installed and being used as intended.

Follow-up and assessing the impact or outcomes resulting from contributions is recognized as needing improvement. The recent reorganization of FEDNOR to a geographic delivery model and the establishment of Payments and Monitoring Officers, responsible for financial aspects of contribution agreements, should have a positive impact on the effectiveness of monitoring activity and FEDNOR's capacity to provide assurances regarding value-for-money. For both CFDCs and contribution agreements related projects, project monitoring needs to focus more towards outcomes (see additional comments on *the Position of the Monitoring and Payments Officer* and on *Performance Measurement and Reporting* in the next section of this report). For CFDCs, comparative analysis and assessments should also be made.

Recommendation 9

Project monitoring practices should ensure on-site visits occur, as required, and assess outcomes resulting from contributions, in addition to outputs or deliverables.

Management Response and Action Plan

An evaluation framework, which includes assessment of project outcomes, has been developed and is being implemented for completion by March 2002. FEDNOR has contracted for an independent review of current and recently completed projects. This review will be completed by the end of August 2001.

Monitoring & Payment Officers will perform future on-site visits as part of effective monitoring practices.

For repayments, all but one file reviewed pertained to non-repayable contributions.

In the one file that was repayable, a pre-commercial research and development project, a repayment schedule had been prepared. The project was still in progress and the repayment period had not yet started.

No Recommendation is required.

Project Specific Observations

FEDNOR's Contribution for the Frame Relay Infrastructure

We reviewed the umbrella arrangement governing the multi-contribution agreements with CFDCs across Northern Ontario for the installation of the frame relay infrastructure. We found FEDNOR's to be innovative, in that the contribution agreement was structured in such a way as to provide a financial incentive for the service provider to establish the infrastructure needed to support Internet access by remote communities, without subsidizing the provider's costs of entry into a commercially viable market. FEDNOR's contribution was based on the use made of the infrastructure. The greater the use, the smaller FEDNOR's contribution to the point where no contribution would be paid. This approach recognizes the Crown's desire to promote connectiveness of Canadian communities, while avoiding the creation of a subsidy to a vendor for commercially viable services.

No Recommendation is required.

FEDNOR's Contribution to an Equity Fund

FEDNOR together with Aboriginal Business Canada (ABC) have entered into an agreement, as of March 31, 1999, with an investment company to establish an equity fund. The investment company is wholly-owned by an Aboriginal Capital Corporation. Industry Canada's total contribution under this agreement is $750,000. FEDNOR's share is $500,000 and ABC provided the balance. Eligible costs included a maximum of $150,000 for the administration of the equity fund or 20% of investments made. This would make, at least, $600,000 available for equity investments. We understand that this is a pilot project and a unique situation.

Investments can be made in joint ventures that would create employment opportunities or wealth for the benefit of Aboriginal people. The investment company's application indicates that it acts as an

agent in pursuit of joint venture opportunities and as a consultant to advise Aboriginal partners on the feasibility of proposed business ventures and on drafting of shareholder agreements. To quote:

> "[The investment company] could provide the "up-front" equity for the native partners sufficient to close transactions. Arrangements via a shareholders agreement would be put in place that would allow the native entrepreneur(s) to repurchase [the investment company's] shareholdings under prearranged conditions.
>
> [The investment company] will, ideally in all cases, be granted a minority position for its equity participation and would not be involved in the day to day activities of the joint venture. Nevertheless, it will ask for either a seat on the board (legal implications must be considered) or as an "observer" to be in a position to properly monitor its investments. When our entrepreneurs exercise their repurchase option, [the investment company] will provide our native partners, on an exclusive basis, supported by the proper documentation at closing, the opportunity to repurchase [the investment company's] equity ownership in all its investments within a reasonable time frame (i.e. 3 to 5 years)."

While there are no additional restrictions on ABC's contribution, FEDNOR has required that its contribution must also pertain to Northern Ontario. Any unused funds would be refundable to the Crown at year-end. It is our understanding that the fund's general manager is not an employee of the company and receives fees for his services, as the fund's investment manager. The investment manager, described as an experienced former investment banker, has other clients and recently moved to Southern Ontario. We further understand that FEDNOR would not have invested in this entity without the participation of the investment manager.

The agreement calls for the submission of quarterly reports and financial statements within 90 days of its year-end, which is March 31st. In addition, the ABC agreement requires quarterly interim financial statements and a copy of the annual audited financial statements. In order to assess the impact of the contribution, the FEDNOR agreement also requires information on the number of joint ventures completed in Northern Ontario, the wealth created from these equity positions, and job creation within these companies for Aboriginal people. The investment manager has provided narrative information summarizing the efforts in pursuit of investment opportunities and the value of investments. While this information provides some assurance that funds are being used as intended, the information is limited.

In order to assess the performance of this contribution, additional information is needed. Receipt of the audited financial statements for the year-ending March 31, 2000 should confirm the status of investments. It should also provide information on fees for consulting services rendered (both as collected by the investment company and paid to the investment manager) and enable FEDNOR to assess the expenses associated with the fund's administration. Additional information is needed on the nature of the investments, their status and performance in accordance with FEDNOR's evaluation criteria (benefit to Northern Ontario and creation of jobs and/or wealth for Aboriginal people). While we understand that FEDNOR reviews investments after they are negotiated for consistency with the agreement's intent, information on the joint ventures' progress is needed to fully assess the cost-effectiveness of this innovative approach.

The investment company's stated role is that of a middleman, providing Aboriginal partners with access to capital needed to close a deal and counselling to the joint venture, contributing to its success. Accordingly, we would expect that the equity agreements made by the investment company would identify the Aboriginal partner(s) and would be supported by clauses or collateral agreements, describing the prearranged conditions to repurchase the investment company's interest and steps to be followed to exercise that option. Further, given the investment company's stated objectives, we would expect to see the targeted internal rate of return, stated as being at a minimum of 20%, built into the repurchase options. There is some indication that investments made by the equity fund are structured on this basis and are being repurchased by Aboriginal partners. However, additional information is needed to understand how the actual agreements are structured and to determine the extent to which Aboriginal partners are involved.

Recommendation 10

Because this is a pilot project, and represents a different approach to promote economic development, we recommend that FEDNOR take a more proactive role in the administration of this project. In addition, given the potential application elsewhere, as an alternative to other community-based funding activities, this project should be subject to a formal review.

Management Response and Action Plan

The project referred to in this recommendation is a joint project with Aboriginal Business Canada. FEDNOR will perform a detailed review, as suggested by the auditors, subsequent to receipt of the audited financial statements. FEDNOR will continue to monitor this project to ensure all conditions of the agreement are met and will conduct a formal evaluation by September 2001 after completion of the project in March 2001.

A Status Report on FEDNOR's Change Agenda

Overview of Audit Results

Progress has been made by FEDNOR regarding:

- *Design of its revised organizational structure and the classification of positions. Positions are in the process of being staffed.* Additional work remains to implement the revised organizational structure, including establishing the Policy and Planning function and clarifying the role, responsibilities and working relationships, as they relate to the position of Monitoring and Payments Officer.
- *Development of performance measurement and reporting practices, as it relates to outcomes and benefits derived from contribution projects.* Additional work remains in the development of the performance measures and reporting practices as it relates to the assessment of behaviourial change, the ongoing monitoring of a project's status, during its implementation, and the evaluation of projects outcomes over time.
- *Improvements in general management practices, including business planning, reporting of achievements and financial management* Increased involvement of program managers is required for variance analysis and the projection of program funding requirements, especially as it relates to contribution funds.

- *Staffing and augmenting its Communications function.*
- *Development of a Memorandum of Understanding with the Department's Ontario Regional Office.* The service agreements required to support the memorandum of understanding with the Ontario Region remain to be drafted.

Detail on progress is documented below and includes suggestions for FEDNOR's consideration.

Reorganization of FEDNOR

The FEDNOR reorganization is conceptually strong from a client service and program management perspective. A revised organizational structure is currently being implemented, which is based on a geographic delivery model. The reorganization will provide FEDNOR with three offices, which are capable of delivering the full complement of FEDNOR's programs. Its structure provides for continuity of relationships at a community level, such that clients served by a geographic area should be able to readily identify with specific individuals as their client representative. This offers FEDNOR the opportunity to develop a stronger sense of client needs and opportunities, strengths and weaknesses, not only from an economic development perspective, but in terms of a client's administrative capacity to manage projects, funds and submit properly completed claims.

At the time of our field work, the new organization had been approved and the positions had been classified, with the exception of about five support positions. Position descriptions in UCS format have been drafted and positions are in the process of being staffed. The general level of classification provides a certain degree of flexibility to allow for the rotation of staff within program areas and provides a basis for succession planning from a program officer to area office manager.

The Policy and Planning Function

The new organizational model for FEDNOR establishes a fully staffed Policy and Planning function with responsibility for the design and evaluation of program delivery strategies. Sector specialists would reside within Policy and Planning and provide technical advice to program officers. At the present time, the function has not been staffed. While in designing the new organizational structure considerable thought has occurred regarding the role and responsibilities of program officers, the working relationships between program officers and policy and planning officers, including the potential of the rotation of program and policy and planning officers, has not been developed.

Establishing this function provides a stronger basis for environmental scanning, the identification of opportunities and strategic planning, as well as evaluation of the effectiveness of FEDNOR's programs, contribution agreements and program delivery strategies. But in order to do so effectively requires feedback on the application of program delivery tools and strategies and on project results. This information, if tapped, can be used for strategic purposes, by proactively suggesting opportunities to FEDNOR's clientele, such as CFDCs, and used to revise and improve FEDNOR's program delivery strategies and practices.

Position of the Monitoring and Payments Officer

Each of the three main area offices has been allocated monitoring and payments (M/P) officers. It is expected that these senior officers will fulfill a variety of duties related to claims verification and project monitoring, enhancing FEDNOR's ability to assess the extent to which project objectives have been achieved. Geographically based M/P officers also offers the opportunity of improved turnaround time in claims verification and processing.

Under one scenario, once the program officer has brokered an agreement and a signed letter of offer is in place, the M/P officer would take on responsibility for the file. Our concerns with this approach relate to both client service and effectiveness of monitoring. A M/P officer is capable of interpreting contribution agreements and administering claims, as is current practice. Splitting responsibility for monitoring and managing the agreement away from the program officer, after the agreement is signed, could dilute FEDNOR's ability assess of the program delivery strategies and its ability to manage client relationships.

The program officer, having discussed a client's project proposal and recommended FEDNOR's approach in support, has an in-depth understanding of the spirit and intent of an agreement and its relationship to program objectives and delivery strategies. By being able to follow a project through to its delivery and to continue to assess or observe the benefits derived from a project after its completion, the program officer is in a good position to assess performance from both the perspective of the client's contribution and FEDNOR's program design.

From a client perspective, when things do not go according to plan, the program officer, having negotiated the underlying basis for FEDNOR's support, is able to assess and recommend amendments to the agreement, as they may relate to eligible expenditures or their timing. If no amendment is warranted, then the program officer is able to explain FEDNOR's position to the client, again based on the agreement, as negotiated. This allows the program officer to learn first hand how clients interpret agreements, when differences of interpretation or disputes arise.

As an alternative approach, where responsibility for a file would be transferred to the M/P officer, a team approach could be considered, whereby the program officer and the M/P officer would be jointly involved in the negotiation of agreements and ongoing management. From a client management perspective, the program officer would be responsible for ongoing communications with the client. The M/P officer would be a resource to the program officer providing support in the financial risk assessment of project proposals, development of both a claims verification and monitoring strategy (which would be incorporated in the agreement), and processing and verification of claims.

The position of M/P officer, as described by FEDNOR, is primarily a financial position. As the senior on-site financial officer for an area office, the position offers the potential of serving the broader financial management needs of the area office's manager and FEDNOR's interest to improve its overall management of resources. Consideration should be given to align M/P officers with FEDNOR's senior financial officer, either on a line or functional basis. At a minimum, the senior financial officer should be involved in the selection of M/P officers.

Performance Measurement and Reporting

Additional work needs to done in obtaining information on the results of projects and consolidating and reporting project-based information in a manner that supports ongoing program evaluation and strategic planning. Towards this end, FEDNOR has proposed the development of an ongoing monitoring and evaluation system (OMES), which could complement information contained in the departmental system, CMIS. CMIS is seen as being limited in its ability to capture information on outcomes, beyond assessments of jobs created. The OMES is intended to measure other outcomes, such as behaviourial change, as recommended by FEDNOR's evaluation framework.

A draft Project Outcome and Evaluation Score Sheet has been developed, which would be used to capture data on projects related to outcomes. The "score sheet" is designed to ease its completion, such that it involves:

- Yes or no responses to describe the nature of the project's impact and determine whether the local MP was informed of the project results; and,
- A five-point scale to evaluate the effectiveness of the project in terms of its overall impact; the benefit to the recipient, the surrounding community, and the Northern Ontario; and, the project's management and administration, including recognition of FEDNOR's contribution.

This approach directly addresses the question of a project's impact and lends itself to the calculation of a measure, upon which the relative success of the project could be assessed. However, this approach raises questions on consistency of evaluations across FEDNOR and interpretation and use of the information, either when comparing the results of one project to another or evaluating FEDNOR's overall contribution to the North. The score card is designed as a point-in-time, post-project evaluation tool. As such, it does not directly contribute to the ongoing monitoring of the project, during its implementation, nor to the evaluation of outcomes into the future.

We compared the score card to practices of an international development aid agency that had adopted a results-based management approach for its development projects. This entity's score card accommodated narrative assessments, as it related to expected outcomes. Expected outcomes were developed as a result of strategic objectives set by the agency and negotiations with recipients and host countries regarding how the agency's objectives and project proposals complemented the host country's priorities, capabilities and specific expectations of the project, itself. Project reporting accommodated both interim progress reporting and post-completion evaluation. Program and project managers found that reporting on this basis, allow them to answer the following questions:

- What is it about?
- What are we trying to achieve?
- Are we on track?
- How do we know?
- If the project is in difficulty, what is proposed to resolve?

The design of FEDNOR's score card does not lend itself to measurement of behaviourial change or, simply stated, learning. Given that FEDNOR was created to promote the objective of sustainable, self-reliant communities in Northern Ontario, use of learning plans and related performance appraisal

methodology may offer opportunities for both planning and assessment/evaluation purposes, especially as it relates to communities.

Regarding the CFDCs, given the number of CFDCs supported by FEDNOR, comparative analysis of performance in key results areas could identify opportunities for the exchange of ideas between the CFDCs and more active dialogue between FEDNOR and this client group.

General Management

In terms of operational planning and reporting practices, FEDNOR prepared a mid-year report documenting its achievements to September 30, 1999 and provided a detailed description of its accomplishments in comparison with stated commitments and performance measures. Business plans for the coming fiscal year were submitted in February 2000.

In discussion of financial management practices, free balance information is made available to managers on a monthly basis. While variance analysis of expenditures has been led by Finance, the division has been working with operational management to take on a greater role in this regard. Lapsing of funds was not stated as a problem for FEDNOR. However, the recent increase of program funding and the time required to staff and train new staff to carry-out FEDNOR's expanded role may pose a challenge for FEDNOR, as it relates to program spending in the coming year.

Communications Function

The Communications function appears to be operating effectively and operating in an integrated manner, in support of the Department. With the creation of a Secretary of State for FEDNOR, the Communications function has experienced significant growth in demand for its services in response to the ongoing information needs. FEDNOR uses departmental correspondence management systems to log and scan correspondence, cross-reference enquiries to similar or related enquiries, task officers to obtain required information and follow-up to ensure timely response.

Memorandum of Understanding with Ontario Region

FEDNOR has a Memorandum of Understanding (MOU) in place with the Department's Ontario Regional Office. The MOU covers support services to be provided by the Ontario Region to FEDNOR. Related service agreements for human resources, finance, administrative and informatics services remain to be drafted and agreed to. The MOU also delineates areas of primary and shared responsibilities and describes the arrangements to ensure each party is kept current on issues of mutual interest. There are also provisions for the management and review of the MOU.

The MOU is supported by two annexes. The first provides details on the human resources services, for which a service agreement is needed. The second describes Ontario Region's participation in the management of the Community Futures program.

Appendix - A

Management Framework for Community Futures Development Corporations (CFDCs)

CFDCs manage loan portfolios. From time to time, capital injections are required to replenish funds eroded through loan losses. FEDNOR is not directly involved in the operation and decision-making activities of the CFDC, but maintains an ongoing relationship with the CFDCs, monitoring their loan operations and partnering with them in the delivery of other FEDNOR programs.

A FEDNOR officer is assigned to each CFDC. Monitoring activity is determined based on a risk assessment of the CFDC. Generally, monitoring activity involves the attendance by the officer of CFDC meetings. These include board meetings and separate loan review committee meetings.

At these meetings, discussions include the status of the loans, arrears, pending legal action and collection activity. While FEDNOR officers have access to information used in the assessment of loan applications, this information is not included in FEDNOR files because of the concerns for privacy.

In monitoring a CFDC, FEDNOR officers seek assurance that the CFDC is operating consistently with its mandate, such that it is actively and responsibly seeking opportunities to make loans within its service area. The officer does not comment on the merits of individual applications or the viability of the businesses *per se*. However, if the officer is aware of information of relevance, then that information is shared.

The CFDCS have their own loan policies and procedures. Fund managers/loans officers are expected to possess an appropriate background in banking and to actively work with their clients. In the assessment of applications, CFDCs require a variety of information including references and credit rating, business and product profiles, business plans, cashflows and proforma financial statements.

To support ongoing monitoring of the CFDCs, FEDNOR has provided each of the CFDCs with a common software. This software captures information on the loans, value and number of loans, information on consultations related to loans, and loan loss experience. This software supports quarterly and annual reporting requirements for both the CFDCs and FEDNOR. In addition to the annual reporting requirements by FEDNOR of the CFDCS, officers receive annually audited financial statements.

FEDNOR directly contributes to the sharing of lessons learned and networking between the CFDCs through ongoing discussions with the CFDCs and sponsoring of an annual conference for CFDCs.

Industrie Canada Industry Canada

Initiative fédérale du développement économique dans le nord de l'Ontario (FEDNOR)

Rapport de vérification

Préparé par
Conseils et Vérification Canada
Avril 2001

Canada

TABLE DES MATIÈRES

Page

Sommaire ..... *i*

Introduction *1*
Contexte **1**
Portée et objectifs **3**
Méthode de vérification et calendrier **4**

Résultats de la vérification *6*
Gestion des ententes de contributions **6**
Clientèle de FEDNOR 6
Aperçu du cadre de gestion 7
Stratégie de vérification 8
Aperçu des résultats de la vérification 9
Observations détaillées découlant de l'examen des dossiers de projets 9
Observations concernant des projets particuliers 17
Rapport sur l'état d'avancement de FEDNOR dans son changement de cap 20
Aperçu des résultats de la vérification 20
Restructuration de FEDNOR 20
Unité de la politique et de la planification 21
Poste d'agent de surveillance et des paiements 21
Mesure du rendement et reddition de comptes 22
Gestion générale 24
Unité des communications 24
Protocole d'entente conclu avec la Région de l'Ontario 24

Annexe A
Cadre de gestion pour les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) *25*

Sommaire

Le présent rapport contient les résultats de l'examen en profondeur réalisé pour Industrie Canada dans le cadre de la vérification interne de l'Initiative fédérale du développement économique dans le nord de l'Ontario (FedNor) à la suite d'une étude préliminaire, publiée en mai 1999. Cette vérification a été entreprise conformément au plan de vérification annuelle approuvé d'Industrie Canada pour 1999-2000. Fidèles à la portée et aux objectifs convenus relativement à cette vérification, nous présentons les résultats de celle-ci en ce qui a trait aux points suivants :

- la façon dont FEDNOR gère ses programmes de contributions ;
- les progrès qu'a réalisés FEDNOR dans l'exécution de son changement de cap.

Notre mission était tournée vers l'avenir. Nous nous sommes concentrés sur les pratiques de gestion actuelles et proposées dans l'optique des ententes de contributions. Ainsi, nous avons examiné des ententes qui étaient entrées en vigueur durant ou après l'exercice de 1998-1999. Nous avons mis l'accent sur les systèmes et pratiques en place au moment de la vérification pour nous assurer que les pratiques courantes étaient conformes aux exigences en matière de bonnes pratiques et politiques de gestion concernant les subventions et les contributions.

Notre vérification de la façon dont FEDNOR gère ses programmes de contributions se fonde sur un examen de dossiers de projets. Nous avons pu conclure que :

- les dossiers contenaient assez de renseignements pour permettre d'évaluer le bien-fondé d'un projet et les agents de FEDNOR ont fourni des justifications acceptables au moment de recommander l'approbation d'un projet ;
- l'approbation des projets a été documentée en bonne et due forme et a été faite par les fondés de pouvoirs appropriés ;
- les lettres d'offre signées et les modifications ultérieures se trouvaient dans les dossiers. Ces modifications étaient bien justifiées ;
- toutes les demandes de remboursement examinées étaient accompagnées des pièces justificatives nécessaires ;
- FEDNOR fait preuve d'une bonne gérance des finances dans l'administration de ses programmes de contributions.

Nous avons relevé quelques exceptions mineures et en avons discuté avec la direction pour qu'elle fasse un suivi.

Lors de l'examen que nous avons fait des dossiers, nous avons conclu que les raisons justifiant une évaluation environnementale, dans le cadre du processus d'approbation d'un projet, nécessitaient une meilleure documentation. Nous avons également conclu qu'il existait des possibilités d'amélioration relativement à l'administration des demandes de remboursement et à la surveillance des projets. Il y aurait lieu, à l'égard de ces deux aspects, de faire une meilleure utilisation des techniques de gestion des risques. Le traitement des demandes semble alourdi par la paperasserie et oblige les requérants à satisfaire à des exigences qui ne tiennent pas compte du profil des risques du requérant. Nous reconnaissons aussi que la surveillance des projets est un domaine où il y a des failles, surtout en ce qui a trait aux projets récents. La restructuration en cours à FEDNOR nécessite que celle-ci examine

de nouveau ses arrangements organisationnels et ses pratiques opérationnelles afin d'améliorer le service à la clientèle et l'efficacité de la surveillance des projets.

FEDNOR a réalisé des progrès substantiels dans l'exécution de son changement de cap, dont les suivants :

- Elle est à mettre en place une structure organisationnelle révisée, qui assurera à FEDNOR trois bureaux capables de fournir l'ensemble de ses programmes.
- Les travaux se poursuivent concernant la conception d'un outil de mesure du rendement et des pratiques en matière de reddition de comptes relativement aux résultats et aux avantages des projets profitant d'une contribution.
- Les pratiques générales de gestion continuent d'évoluer dans le bon sens, y compris la planification d'entreprise, la communication des réalisations et la gestion financière.
- L'unité des communications est dotée en personnel et a orienté ses services à l'appui de la direction de FEDNOR.
- FEDNOR a conclu un protocole d'entente (PE) avec le Bureau régional de l'Ontario du Ministère.

Aucune recommandation précise n'a été formulée pour ce qui est des progrès de FEDNOR relativement à sa restructuration et à son évolution organisationnelle. Nous avons fait un certain nombre de suggestions que la direction pourra considérer tandis que FEDNOR continue à progresser.

Introduction

Le présent rapport contient les résultats de l'examen en profondeur réalisé pour Industrie Canada dans le cadre de la vérification interne de l'Initiative fédérale du développement économique dans le nord de l'Ontario (FedNor) à la suite d'une étude préliminaire, publiée en mai 1999. Cette vérification a été entreprise conformément au plan de vérification annuelle approuvé d'Industrie Canada pour 1999-2000. À la suite d'une discussion avec la direction de FEDNOR, il a été convenu que la phase d'examen donnerait lieu :

- à une analyse détaillée des exigences administratives relativement aux fonds destinés aux contributions ainsi que du processus d'approbation ;
- à un rapport sur les progrès qu'a réalisés FEDNOR dans l'exécution de son changement de cap.

Contexte

En 1987, le gouvernement a lancé l'Initiative fédérale du développement économique dans le nord de l'Ontario (FedNor), projet quinquennal de redressement régional conçu afin de promouvoir le développement de l'entreprise, surtout par le biais de contributions financières versées directement au secteur privé. En mars 1992, le mandat du programme FEDNOR a fait l'objet d'un premier renouvellement, pour une autre période de cinq ans, et en octobre 1995, FEDNOR s'est vu confier la responsabilité de gérer le programme Développement des collectivités en Ontario au moyen d'un budget permanent de services votés qui se chiffre présentement à 11 833 000 $.

En mars 1996, le ministre de l'Industrie a annoncé la restructuration de FEDNOR ainsi que le renouvellement de son mandat, cette fois-ci pour trois ans, avec un budget de 60 millions de dollars. Ce nouveau mandat était le fruit d'une collaboration entre divers intervenants, groupes d'intérêt, organismes régionaux et députés du Nord ontarien. Conformément aux nouvelles approches adoptées en matière de développement régional, FEDNOR a abandonné les subventions directes aux entreprises et, pour stimuler le développement économique, a misé sur l'établissement de partenariats avec des organismes à but non lucratif. La restructuration de FEDNOR a permis de remplacer le mode de financement destiné à des sociétés précises, caractéristique de l'ancien Programme d'encouragement aux entreprises, par des emprunts commerciaux entièrement remboursables, garantis par l'établissement de provisions pour pertes sur prêts. De plus, FEDNOR a adopté un nouveau modèle de financement, axé sur la prestation et la prise de décisions en milieu communautaire, tout en tenant compte de questions stratégiques plus générales comme la compétitivité des entreprises, le réseautage, la création de partenariats et l'utilisation de l'autoroute de l'information.

Dans le plan budgétaire de 1998, le ministre des Finances a annoncé que le gouvernement allait continuer d'aider les collectivités du nord de l'Ontario et confirmait du même coup avoir l'intention de continuer à verser 20 millions de dollars par année à FEDNOR, même après 1998-1999.

FEDNOR a pour mission de promouvoir la croissance économique, la diversification, la création d'emplois et l'autonomie à long terme des collectivités du nord de l'Ontario en collaborant avec des partenaires locaux et d'autres organismes pour améliorer l'accès des petites entreprises aux capitaux, à l'information et aux marchés. Pour ce faire, FEDNOR mène à bien des activités visant les objectifs ci-dessous.

- Améliorer l'accès aux capitaux pour les petites entreprises du nord de l'Ontario en accroissant les ressources, grâce à la création de partenariats avec les établissements financiers dans le but d'instaurer de nouveaux instruments de financement à risque ; en offrant des fonds d'investissement supplémentaires aux Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) ; en appuyant les travaux de recherche et de développement précommerciaux ainsi que la commercialisation, puis en mettant en oeuvre des initiatives particulières destinées à éliminer les obstacles auxquels se heurtent les Autochtones, les jeunes, les femmes et les francophones en matière d'accès aux capitaux.

- Améliorer l'accès à l'information en encourageant l'amélioration de l'infrastructure des télécommunications de façon à permettre à toutes les collectivités de se brancher sur l'autoroute de l'information ; en appuyant les efforts des collectivités visant à maximiser les retombées commerciales du branchement à l'autoroute de l'information ; en contribuant à la mise en oeuvre des programmes et des projets lancés par la Direction générale des applications de l'autoroute de l'information (DGAAI) ainsi qu'en renforçant la capacité informatique des SADC et en reliant celles-ci en réseau avec le Centre de services aux entreprises Canada-Ontario (CSECO).

- Améliorer l'accès aux marchés en créant un climat de partenariat avec d'autres organismes de recherche en vue de promouvoir la diffusion et l'innovation technologiques ; en appuyant les projets d'exportation nationaux et régionaux ; en établissant une base de données sur les PME du Nord ontarien qui sont prêtes à exporter et en encourageant la création de réseaux d'entrepreneurs.

- Promouvoir les partenariats communautaires en favorisant une culture axée sur l'amélioration continue et l'autonomie des SADC ; en facilitant une meilleure intégration et coordination des efforts communautaires de développement économique ; en faisant la promotion de l'image de marque du gouvernement fédéral dans les partenariats communautaires ; en encourageant les stratégies communautaires qui créent de l'emploi et favorisent la croissance économique et en assurant un accès équitable et efficace de tous les clients aux programmes et aux services grâce à des mécanismes de prestation communautaire.

Depuis le renouvellement de son dernier mandat en 1996, FEDNOR :

- a approuvé plus de 350 projets pour un total de 27 400 000 $;
- a versé une somme supplémentaire de 2 600 000 $ en prêts de démarrage et en fonds d'investissement à la Banque de développement du Canada (BDC) et à la Banque Royale du Canada (BRC), ce qui a permis de financer 81 projets et de débloquer 10 500 000 $ en prêts commerciaux ;
- a injecté 37 000 000 $ supplémentaires en subventions directes aux 52 Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) de l'Ontario afin de leur permettre de couvrir leurs dépenses annuelles de fonctionnement.

Comptant des bureaux à Sudbury, à Sault Ste. Marie et à Thunder Bay, FEDNOR emploie actuellement 54 personnes, dont 19 se consacrent à la prestation du programme Développement des collectivités. Elle vient d'ouvrir un quatrième bureau, à Timmins.

Portée et objectifs

Portée

La présente vérification consiste en une évaluation des activités de contrôle de la gestion liées à la planification, à l'organisation, à la coordination et à la surveillance ainsi que des principales activités relatives à l'administration, aux finances et aux ressources humaines à l'appui des activités de fonctionnement de FEDNOR, à savoir les éléments suivants :

- l'orientation générale et la coordination du bureau de FEDNOR, y compris les rôles et les responsabilités[1] ;
- les arrangements et les rapports organisationnels, y compris les rapports avec les ministères ontariens, notamment le ministère du Développement du Nord et des Mines, en raison des défis (écarts économiques, distances géographiques et caractéristiques culturelles des clients) qu'implique faire des affaires dans le nord de l'Ontario ;
- les systèmes de contrôle de gestion, y compris ceux qui sont liés aux finances, à la planification et au contrôle ainsi qu'aux communications, y compris le traitement de la correspondance ministérielle ;
- la gestion des ressources humaines, y compris l'évaluation des processus de dotation en personnel ;
- l'administration des finances, y compris le contrôle budgétaire et le contrôle des dépenses ainsi que les pratiques en matière d'approvisionnement ;
- l'administration des programmes, à savoir l'administration des subventions et des contributions.

Notre mission était tournée vers l'avenir. Nous nous sommes concentrés sur les pratiques de gestion actuelles et proposées dans l'optique des ententes de contributions. Ainsi, nous avons examiné des ententes qui étaient entrées en vigueur durant ou après l'exercice de 1998-1999.

Objectifs

La vérification avait pour objectif d'évaluer la mesure dans laquelle le cadre de contrôle de la gestion, qui fournit une description détaillée des politiques, des systèmes et des processus, permet à FEDNOR de réaliser son mandat et d'offrir ses programmes et services, et ce, conformément aux politiques applicables d'Industrie Canada et des organismes centraux.

Nous avons mis l'accent sur les systèmes et pratiques en place au moment de la vérification pour nous assurer que les pratiques courantes étaient conformes aux exigences en matière de bonnes pratiques et politiques de gestion concernant les subventions et les contributions.

---

[1] À la suite de la visite sur place des bureaux de FEDNOR que nous avons fait au cours de la phase d'étude préliminaire, le lien hiérarchique de la directrice générale de FEDNOR est passé du directeur exécutif régional de la Région de l'Ontario au SMA des Opérations.

Méthode de vérification et calendrier

Méthode

Nous avons effectué notre vérification en deux phases.

PHASE I - Phase d'étude préliminaire

La phase d'étude préliminaire a consisté en des visites sur place à Sault Ste. Marie et à Sudbury ainsi qu'en la tenue d'entrevues avec quelques gestionnaires à l'administration centrale d'Industrie Canada et au Bureau régional de l'Ontario. Ainsi, nous nous sommes entretenus avec des gestionnaires clés des bureaux de FEDNOR, de l'administration centrale d'Industrie Canada et du Bureau régional de l'Ontario, notamment le SMA, le directeur exécutif régional, Région de l'Ontario, des membres de l'Équipe de gestion de la Région de l'Ontario, la directrice générale de FEDNOR de même que tous les directeurs de FEDNOR et certains gestionnaires.

Par la suite, nous avons examiné et analysé les données et documents pertinents pour former l'assise de nos observations et suggestions préliminaires concernant les enjeux de la vérification sur lesquels il faudrait se pencher davantage au cours d'un examen ultérieur dans le cadre d'une vérification et d'une analyse détaillées. La documentation qui a servi à notre évaluation comprenait des plans d'affaires, des rapports de rendement et un certain nombre de dossiers liés à des ententes de contributions, dont nous avons fait un examen sommaire. Nous avons également effectué un examen préliminaire des principaux contrôles de la gestion de FEDNOR et des évaluations des risques connexes. Pour ce qui est de l'étude préliminaire, la collecte des données s'est faite au cours de la période allant du mois d'avril au mois de mai 1999.

Le rapport de l'étude préliminaire soulève les points suivants :

- Points qui pourraient faire l'objet d'un examen immédiat, notamment :
  - la responsabilité et le rapport professionnel entre FEDNOR et la Région de l'Ontario;
  - les exigences relatives à l'administration du financement des contributions ainsi que le processus d'approbation et son incidence sur les objectifs du programme ;
  - les partenariats.
- Points qui pourraient faire l'objet d'un examen ultérieur, notamment :
  - la structure organisationnelle ;
  - la planification stratégique et l'établissement d'objectifs ;
  - la mesure et l'évaluation du rendement ainsi que la rédaction des rapports connexes;
  - les communications ;
  - les fonctions de soutien.

PHASE II - Phase d'examen

Après en avoir discuté avec la direction de FEDNOR et pour respecter les priorités du Ministère, nous avons convenu de mettre l'accent sur la gestion des contributions et l'état d'avancement de FEDNOR concernant son changement de cap. La méthode générale que nous avons adoptée pour réaliser la phase d'examen est décrite ci-dessous.

- Nous avons procédé à une analyse détaillée de la façon dont sont administrées les ententes de contributions. Cette mesure a nécessité la tenue de discussions sur le but des exigences des programmes et des mécanismes de prestation des services de même que l'examen d'un certain nombre de dossiers afin d'évaluer la pertinence des contrôles.
- Nous avons évalué l'état d'avancement de FEDNOR concernant son changement de cap. Cette démarche a nécessité l'obtention d'une mise à jour concernant les changements organisationnels, les pratiques en matière de planification et d'établissement d'objectifs, les communications et les fonctions de soutien ainsi qu'un examen des dispositions régissant la prestation de services de soutien à FEDNOR par la Région de l'Ontario.

Calendrier

L'étude préliminaire a été effectuée en avril et en mai 1999. Après avoir achevé l'étude préliminaire, nous avons recommandé que la phase d'examen en profondeur soit reportée dans le but de donner à FEDNOR le temps d'apporter un certain nombre des changements qu'elle mettait en oeuvre. Ainsi, la vérification permettrait de faire un bilan de cette mise en oeuvre. En conséquence, la phase d'examen en profondeur de la vérification s'est amorcée en janvier 2000 et s'est terminée en mars 2000.

Résultats de la vérification

Conformément à la méthode générale convenue à l'égard de la phase d'examen en profondeur de la présente vérification, nous nous sommes penchés sur la façon dont FEDNOR gère les ententes de contributions et nous avons fait des entrevues et étudié les documents pertinents, au besoin, pour évaluer l'état d'avancement de FEDNOR concernant son changement de cap.

Gestion des ententes de contributions

Clientèle de FEDNOR

FEDNOR, comme d'autres organismes semblables de développement, a été créée pour élargir la base économique du nord de l'Ontario. Ses interventions sont fondées sur une évaluation des possibilités qu'offre une initiative pour ce qui est de contribuer au développement économique dans le nord de l'Ontario. La clientèle de FEDNOR se compose essentiellement d'organismes à but non lucratif, notamment de municipalités, des SADC, d'organismes et de communautés autochtones, de sociétés de développement économique et d'universités.

Cette clientèle présente à FEDNOR des défis particuliers auxquels, normalement, elle ne ferait pas face dans le secteur privé. La gamme des degrés de sophistication des organismes clients est vaste. Par exemple, les municipalités ont tendance à avoir des pratiques administratives bien établies et font l'objet d'une vérification annuelle. D'autres clients, cependant, ne possèdent pas la même capacité administrative, ce qui peut poser des problèmes en ce qui a trait à la qualité des renseignements fournis à l'appui d'une demande de remboursement ainsi qu'à la préparation et au délai de présentation de cette demande.

Bien que les ententes de contributions de FEDNOR soient conçues pour des sociétés, un certain nombre de clients ne sont pas constitués en sociétés. Pour contourner cette difficulté, FEDNOR encourage les bénéficiaires d'une contribution à s'associer avec un organisme constitué en société, comme une municipalité, qui signerait l'entente au nom du bénéficiaire. Dans un tel cas, c'est la municipalité, ou son représentant, qui serait astreinte aux modalités de l'entente en cas de défaut.

Dans certains cas, notamment celui des collectivités autochtones éloignées et non constituées en sociétés, l'entente de contribution est rédigée en collaboration avec un représentant de la collectivité, qui signera cette entente. Bien que cette façon de procéder permette d'identifier la partie qui représente le bénéficiaire, rendant ainsi possible la conclusion d'une entente, elle laisse des doutes concernant l'applicabilité des mécanismes de recours prévus aux termes de l'entente, en cas de défaut. Cette question se soulève du fait que le représentant tire son pouvoir de l'entité sans personne morale. La situation juridique de telles entités affecte les besoins de trésorerie propres aux projets connexes puisque certains fournisseurs demandent à être payés à l'avance.

Étant donné le nombre de commanditaires éventuels du secteur public, il demeure possible qu'un organisme finisse, en y consacrant temps et énergie, par trouver d'autres sources de financement. Par conséquent, il devient difficile d'avancer, à vrai dire, que tout projet entrepris par un organisme à but non lucratif ne pourra pas se réaliser sans l'aide de FEDNOR. Pour ces clients, il s'agit plutôt d'une question de conséquences et de temps. C'est dans ce contexte que la question du besoin d'aide est considérée.

Dans le cadre de bon nombre de programmes de financement, l'acceptation d'une demande d'aide financière repose sur la capacité du requérant à d'abord obtenir du financement d'une autre source,

ce qui peut poser un dilemme pour les organismes à but non lucratif. Bien qu'il existe manifestement d'autres sources, l'aide financière accordée par FEDNOR constitue un vote de confiance à l'égard d'un projet donné et permet au client de se servir de l'investissement de FEDNOR comme levier en vue d'obtenir des fonds supplémentaires d'autres sources. Grâce à l'appui de FEDNOR, le client peut aussi concentrer son énergie sur la mise en oeuvre du projet, plutôt que sur le financement. Ainsi, les projets peuvent se réaliser plus tôt et ont de meilleures chances de donner de bons résultats qu'il ne serait possible autrement.

Aperçu du cadre de gestion

Grâce à leurs contacts avec les Sociétés d'aide au développement des collectivités[2], des membres de la collectivité et d'autres organismes de développement économique dans le nord de l'Ontario, les agents de FEDNOR ont établi un réseau et une clientèle solides. Les requérants présentent des propositions à FEDNOR, en général après en avoir discuté avec le personnel, pour s'assurer que leur projet cadre avec le mandat de FEDNOR et que la proposition, telle qu'elle est rédigée, est suffisamment bien pensée et planifiée, ce qui contribue à augmenter ses chances de succès.

La décision d'appuyer un projet se prend dans le contexte des programmes de FEDNOR et à la lumière d'une évaluation de l'incidence ou des résultats prévus pour ce qui est de donner à une collectivité ou au Nord, en général, les moyens de soutenir son activité économique plus efficacement et d'en susciter davantage à l'avenir. Les agents examinent aussi la façon dont l'aide financière de FEDNOR complète l'appui d'autres sources.

Voici quelques exemples de projets qu'appuie FEDNOR :

- les projets liés à l'infrastructure des télécommunications ;
- les études de faisabilité et de marché ;
- la promotion touristique ;
- les occasions pour les jeunes de travailler dans des bureaux de développement économique d'une société de développement ou d'une municipalité ;
- les événements favorisant le réseautage.

Pour ce qui est des projets totalisant plus de 25 000 $, un agent de FEDNOR prépare une évaluation détaillée du projet. Les principaux renseignements sont inscrits sur le formulaire Sommaire du projet. Pour les projets de moindre envergure, seul le sommaire est requis. Cette documentation permet de

---

[2] FEDNOR, par le truchement du programme Développement des collectivités, offre une tribune pour la discussion ainsi qu'un moyen de faciliter, à l'échelle locale, la prise de décisions en matière d'investissement communautaire visant le développement économique. Quand les commerces locaux participent à cette prise de décisions, ils jettent les assises qui permettent à la collectivité de s'approprier son avenir économique à long terme et d'en assumer la responsabilité. Le programme Développement des collectivités offre un double avantage. D'une part, il favorise le développement de la capacité de faire valoir les initiatives locales de développement économique. D'autre part, il prévoit les capitaux de démarrage dont les entrepreneurs ont besoin pour amorcer leur projet.

discuter du bien-fondé de la proposition et d'appuyer la recommandation que fait l'agent en question pour ce qui est d'accorder une aide financière. De plus, elle sert à étayer l'approbation du projet par la direction. Une fois que le projet est approuvé, une lettre d'offre décrivant les modalités de la contribution, y compris la ventilation de la contribution de FEDNOR par rapport aux coûts, est envoyée à la directrice générale de FEDNOR. Cette mesure sert à tenir cette dernière au courant de l'évolution des dossiers et à obtenir son approbation, au besoin. Après quoi une lettre d'offre est rédigée et portera la signature de la directrice générale.

Une fois que le projet est approuvé, les agents financiers de FEDNOR traitent les demandes de remboursement découlant de ce projet, y compris les avances, si le recommande le conseiller ou l'agent de programme de FEDNOR et l'approuve la direction. Les agents financiers examinent les pièces justificatives fournies et font les ajustements nécessaires par rapport aux dépenses inadmissibles, du fait qu'elles ne correspondent pas aux coûts, tel que le précisent les modalités de l'entente de contribution, ou qu'elles ont été engagées avant que l'entente n'entre en vigueur. Le dernier paiement est versé une fois que le projet est terminé et que le bénéficiaire a préparé un rapport d'évaluation du projet ainsi que toute autre preuve attestant de l'installation ou de l'atteinte des résultats, y compris des preuves des inspections sur place.

Stratégie de vérification

Notre mission était tournée vers l'avenir. Nous nous sommes concentrés sur les pratiques de gestion actuelles et proposées dans l'optique des ententes de contribution. Ainsi, nous avons examiné des ententes qui étaient entrées en vigueur durant ou après l'exercice de 1998-1999. En tout, 458 dossiers liés aux programmes de FEDNOR ont été recensés pour cette période. Nous en avons examiné 49; 29 ont fait l'objet d'un examen détaillé, et 20 autres, celui d'un examen général. Nous avons effectué cet examen conformément à notre liste de vérification des dossiers de projets.

Nous nous sommes fondés sur notre jugement pour sélectionner les dossiers de manière à assurer un échantillon représentatif des dossiers à différentes phases du traitement ainsi que des divers programmes de financement administrés par FEDNOR. Sur les 29 dossiers qui ont fait l'objet d'un examen détaillé, neuf étaient clos ; trois étaient ouverts, mais la dernière demande de remboursement n'avait pas été reçue et 17 étaient en cours, dont certains ne devraient pas être clos avant 2001 ou 2002. La direction a sélectionné six des dossiers ayant fait l'objet d'un examen général pour que nous les regardions de plus près, ceux-ci fournissant des exemples des « pratiques exemplaires » concernant la gestion ou l'administration de différents aspects de l'entente de contribution.

Les dossiers sélectionnés avaient trait aux programmes suivants :

- Développement des collectivités de l'Ontario ;
- Réseaux pour le nord de l'Ontario ;
- Amélioration de l'accès aux capitaux ;
- Amélioration de la compétitivité des entreprises ;
- Développement économique communautaire ;
- Programmes de contributions de FEDNOR.

Aperçu des résultats de la vérification

Nous avons conclu que :

- les dossiers contenaient assez de renseignements pour permettre d'évaluer le bien-fondé d'un projet et les agents de FEDNOR ont fourni des justifications acceptables au moment de recommander l'approbation d'un projet ;
- l'approbation des projets a été documentée en bonne et due forme et a été faite par les fondés de pouvoirs appropriés ;
- les lettres d'offre signées et les modifications ultérieures se trouvaient dans les dossiers. Ces modifications étaient bien justifiées ;
- toutes les demandes de remboursement examinées étaient accompagnées des pièces justificatives nécessaires ;
- FEDNOR fait preuve d'une bonne direction financière dans l'administration de ses programmes de contributions.

Nous avons relevé quelques exceptions mineures et en avons discuté avec la direction pour qu'elle fasse un suivi.

Lors de l'examen que nous avons fait des dossiers, nous avons conclu que les raisons justifiant une évaluation environnementale, dans le cadre du processus d'approbation d'un projet, nécessitaient une meilleure documentation. Nous avons également conclu qu'il existait des possibilités d'amélioration relativement à l'administration des demandes de remboursement et à la surveillance des projets. Il y aurait lieu, à l'égard de ces deux aspects, de faire une meilleure utilisation des techniques de gestion des risques. Le traitement des demandes semble alourdi par la paperasserie et oblige les requérants à satisfaction à des exigences qui ne tiennent pas compte du profil des risques du requérant. Nous reconnaissons que la surveillance des projets est un domaine où il y a des failles, surtout en ce qui a trait aux projets récents. La restructuration en cours à FEDNOR nécessite que celle-ci examine de nouveau ses arrangements organisationnels et ses pratiques opérationnelles afin d'améliorer le service à la clientèle et l'efficacité de la surveillance des projets.

Observations détaillées découlant de l'examen des dossiers de projets

Notre examen des dossiers a consisté à nous assurer que les lettres d'offres étaient signées et à vérifier les documents connexes qui y étaient versés, l'uniformité des décisions par rapport aux exigences du programme et aux fondés de pouvoirs, la présence de pièces justificatives à l'appui des versements d'avances et le paiement des demandes de remboursement ainsi que les évaluations réalisées à la fin du projet. Nous présentons dans les pages qui suivent nos constations et, s'il y a lieu, nos recommandations.

Les lettres de demandes de financement des requérants étaient en dossier, à part quelques exceptions mineures, à savoir :

- Le renouvellement du financement des frais de fonctionnement des SADC. Il s'agit d'un engagement permanent de FEDNOR. Par conséquent, la présentation d'une demande n'est pas applicable.

- Quant au *Mouvement des Caisses*, la contribution concernait la formation du personnel des caisses populaires relativement à la prestation de services de prêts, conformément aux modalités de l'entente conclue entre FEDNOR et l'institution financière visant à améliorer l'accès des petites entreprises aux capitaux.
- Dans le cas d'un projet représentant moins de 20 000 $, l'exigence relative à la lettre de demande n'a pas été respectée. Toutefois, le dossier contenait de la documentation mettant en évidence les nombreuses consultations entre FEDNOR et le requérant pour démontrer la volonté et le besoin de ce dernier d'obtenir l'appui de FEDNOR.

Aucune recommandation n'est requise.

Les requérants ont produit assez de renseignements pour permettre l'évaluation du bien-fondé de leur projet.

Le formulaire Sommaire du projet est le formulaire type dont se sert FEDNOR pour documenter le bien-fondé d'un projet et les raisons justifiant la recommandation d'approuver un projet donné. Dans les cas des dossiers plus substantiels, on a procédé, comme il se doit, à une évaluation détaillée du projet. Le Sommaire du projet a été utilisé dans tous les cas pour étayer l'approbation officielle des projets par la direction de FEDNOR.

Aucune recommandation n'est requise.

Il y avait, aux dossiers, suffisamment de preuves de consultations, tant à l'interne qu'à l'externe, avant que ne soit recommandé un projet en vue d'une approbation.

Aucune recommandation n'est requise.

Dans tous les cas, le requérant a présenté un budget pour le projet. Des états des flux de trésorerie ont également été fournis, sauf quand l'envergure du projet ne le justifiait pas, à part quatre exceptions.

Dans les quatre dossiers où nous avons remarqué des exceptions, la contribution de FEDNOR était considérable. Dans chacun de ces cas, le risque financier auquel FEDNOR s'exposait était faible. Dans un des cas, la contribution de FEDNOR représentait environ 4 p.100 du financement total accordé par d'autres organismes. Pour ce qui est des trois autres dossiers, ils concernaient des projets d'installation de télécommunications mettant en jeu des SADC.

Les renseignements liés aux flux de trésorerie sont utiles à l'évaluation des demandes d'avances que présentent certains requérants, à la planification et à la prévision des déboursés pour les besoins de la gestion des ressources et à l'évaluation de l'état d'avancement d'un projet. Ils permettent en outre de déterminer si le requérant risque de se trouver en difficulté financière. Les renseignements liés à ces exceptions ont été transmis à la direction pour qu'elle les examine et fasse un suivi.

Recommandation 1

Les renseignements liés aux flux de trésorerie, outre ceux liés au budget du projet, devraient être obtenus à l'égard de toutes les ententes de contributions visant de grands projets.

Réaction et plan d'action de la direction

FEDNOR surveille les renseignements liés aux flux de trésorerie pour veiller à ce qu'ils soient inclus dans toutes les ententes de contributions.

Les requérants ont autorisé le personnel de FEDNOR à consulter les pièces justificatives et à réaliser, au besoin, des vérifications sur place.

Ce consentement est exprimé de différentes façons. Par exemple, la lettre d'offre comprend une disposition stipulant que FEDNOR a le droit de vérifier les dossiers du bénéficiaire et le formulaire de demande de remboursement établit ce droit, ainsi que le formulaire distinct de déclaration de la direction, soit le certificat d'acceptation. Celui-ci exige aussi qu'un représentant du client reconnaisse l'obligation de ce dernier à tenir ses dossiers et ses livres comptables à jour. Par le passé, on demandait que ce genre de représentation supplémentaire fasse partie de chaque demande de remboursement. La direction de FedNor a indiqué que, désormais, seule la première demande devra être accompagnée du certificat d'acceptation.

Aucune recommandation n'est requise.

Dans tous les cas, sauf pour ce qui est d'un projet représentant une modique contribution de 2 400 $, un examen environnemental préalable avait été réalisé.

Après avoir examiné les dossiers, nous avons conclu qu'il importait de mieux documenter les raisons pour lesquelles il était établi qu'un projet en était un qui relevait de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (*LCEE*) et, en conséquence, qu'il fallait réaliser un examen préalable. En outre, nous avons remarqué dans les dossiers de projets étudiés que les agents avaient indiqué la mention « sans objet » sur le rapport d'examen préalable préparé en vertu de la *LCEE*, du fait que les projets en question n'étaient pas des « projets » tels qu'ils sont définis aux termes de la *LCEE*. En général, les agents de programmes n'ont pas documenté les raisons justifiant une telle décision à l'égard du « projet ». Nous avons pu conclure, par suite de notre examen, que cette décision était prise en fonction de la nature des travaux à exécuter.

On nous a avisés que FEDNOR réévaluait la façon dont ses agents préparaient les rapports d'examen préalable. En fait, au moment même où nous effectuions nos travaux sur le terrain, les agents de FEDNOR participaient à des séances de formation sur les évaluations environnementales, comme l'exige la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Recommandation 2

Les dossiers des projets doivent contenir les pièces justificatives concernant les décisions relatives à l'examen préalable, à savoir les raisons précises pour lesquelles un projet est régi ou non par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Réaction et plan d'action de la direction

Un agent de FEDNOR pourrait exiger qu'une évaluation environnementale soit réalisée à l'égard de certains projets, par exemple une étude de faisabilité, même dans les cas où la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ne l'exigerait pas, si à la connaissance de cet agent, il y aurait lieu de croire que le projet pourrait avoir des effets néfastes sur l'environnement (si l'étude était suivie d'une mise en oeuvre). En conséquence, il étudierait la demande de financement comme si le projet en question était régi par la *LCEE*. Il en serait de même si l'agent considérait qu'une telle évaluation était nécessaire pour déterminer efficacement la viabilité du projet.

FEDNOR continue à fournir à son personnel une formation sur les évaluations environnementales et à travailler avec les responsables du Ministère et d'autres partenaires afin de parfaire les outils d'évaluation et les procédures propres aux évaluations environnementales.

Dans l'ensemble, l'évaluation des risques aux fins de la vérification des demandes de remboursement se faisait à mesure que les demandes étaient soumises.

Nous avons remarqué différents outils d'évaluation des risques dans les dossiers, et ce genre d'évaluation n'a pas eu lieu dans environ le tiers des dossiers (dix) qui ont fait l'objet d'un examen détaillé. Cinq des dix exceptions étaient liées aux SADC. En ce qui concerne ces dossiers, on effectue périodiquement une évaluation des risques dans le cadre de l'élaboration du plan de surveillance de FEDNOR. Bien que le but énoncé de l'exercice d'évaluation des risques consiste à déterminer le degré de vérification nécessaire, nous n'avons trouvé aucun signe indiquant que l'évaluation des risques avait une incidence sur le processus de vérification des demandes ou sur les exigences imposées aux clients. Pour plusieurs dossiers, nous avons observé que les procédures de vérification de demandes auraient pu être beaucoup moins détaillées que celles qui avaient été appliquées.

L'évaluation officielle des risques ne fait pas partie du processus d'approbation. Nous recommandons donc qu'une telle évaluation se fasse avant qu'un projet ne soit approuvé et que cette évaluation constitue un facteur déterminant quand vient le moment d'accepter ou de refuser une proposition de projet. L'évaluation devrait servir à établir, en collaboration avec le client, la stratégie de vérification des demandes de remboursement. La réalisation d'une évaluation des risques au moment de la soumission de la demande donne peu de chances à FEDNOR d'adopter des approches rentables lui permettant de justifier les demandes.

L'examen détaillé des demandes que nous avons effectué nous a indiqué que, dans bien des cas, les clients ont dû soumettre des documents qui étaient souvent difficiles à produire ou coûteux et qui n'avaient pas de rapport avec le risque associé au profil des risques de l'organisme. Par exemple, les municipalités devaient soumettre des chèques annulés. FEDNOR utilise la vérification directe, c'est-à-dire qu'elle n'a pas recours à des vérificateurs externes pour justifier les demandes, même pour les projets liés aux SADC pour lesquelles les états financiers vérifiés sont couramment remis à FEDNOR. Nous avons remarqué que plusieurs projets recevaient des fonds de plus d'une source et nous croyons qu'il existe des façons dont FEDNOR, les cocommanditaires et les clients pourraient économiser. Il s'agirait d'élaborer une stratégie coordonnée de vérification des demandes de remboursement, qui ferait appel à un recours accru à des vérificateurs externes.

FEDNOR reconnaît qu'il existe des possibilités d'amélioration relativement à ses pratiques administratives à cet égard et a créé, à cette fin, un groupe de travail, soit l'Équipe d'amélioration des méthodes d'administration des programmes (AMAP). Celle-ci se penche sur les questions liées à l'administration des demandes et à la surveillance des projets. Elle évalue les pratiques actuelles de FEDNOR non seulement par rapport aux pratiques ministérielles, mais aussi par rapport à celles d'autres organismes gouvernementaux semblables, comme la Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, de même qu'aux politiques et aux directives établies par le Conseil du Trésor.

Les recommandations formulées dans le cadre de la présente initiative sont proposées en vue d'être intégrées dans les dispositions de la lettre d'offre que FEDNOR envoie aux clients.

De plus, l'évaluation des risques devrait avoir un effet direct sur les dispositions concernant les avances et les pratiques de surveillance des projets (voir les commentaires supplémentaires ci-dessous).

Une fois que le risque a été évalué, son incidence devrait être expliquée et on devrait proposer une stratégie visant à le minimiser.

Recommandation 3

L'évaluation des risques devrait être effectuée avant l'approbation d'un projet et devrait constituer un facteur déterminant quand vient le moment d'accepter ou de refuser un projet. L'évaluation devrait servir à établir, en collaboration avec le client, la stratégie de vérification de la demande de remboursement. Une fois que le risque a été évalué, son incidence devrait être expliquée et on devrait proposer une stratégie visant à le minimiser.

Réaction et plan d'action de la direction

FedNor travaille à mettre en oeuvre l'utilisation des outils d'évaluation des risques recommandés par le vérificateur. L'évaluation sera effectuée avant qu'un projet ne soit approuvé et elle constituera un facteur déterminant dans l'élaboration de la stratégie de vérification des demandes de remboursement. Une fois que le risque aura été évalué, FedNor en discutera avec le client et, ensemble, ils prendront des mesures pour atténuer le risque en question.

FedNor consultera les responsables du Ministère avant de mettre cette recommandation en oeuvre. La mise en oeuvre est planifiée pour le mois de juin 2001.

Nous avons relevé des lettres signées et des modifications dans tous les dossiers que nous avons étudiés. Le bien-fondé des modifications était clairement documenté et semblait être raisonnable.

Les parties visées par les ententes étaient des entités constituées en sociétés, à l'exception d'un conseil de bande d'une communauté éloignée du Nord. Dans le cas de deux autres dossiers, les entités constituées en sociétés agissaient au nom des clients directement liés par l'entente de contribution. Dans le cas du conseil de bande, FedNor était régie par une directive l'empêchant de conclure des ententes avec les conseils de bande. Depuis, la direction de FedNor a mis en place des politiques et procédures révisées afin de permettre la conclusion d'ententes avec les conseils de bande.

Aucune recommandation n'est requise.

Le recours à des contributions en nature a été suggéré dans le cadre de l'initiative de l'Équipe d'AMAP de FedNor.

Au palier de l'administration locale, il arrive souvent que les contributions en nature des bénéficiaires, notamment celles des groupes communautaires, sont reconnues pour les besoins de l'établissement du financement qu'accordera l'organisme municipal. De même, en reconnaissant explicitement les contributions en nature, FEDNOR pourrait accroître la somme à la disposition des bénéficiaires de ses programmes de contributions.

Bien que cette suggestion soit bien fondée et qu'elle corresponde à une pratique en cours au palier local relativement aux organismes communautaires à but non lucratif, il est difficile, de par leur nature, de déterminer la valeur de ces contributions ainsi que d'en faire la vérification. Il faudra discuter de cette possibilité plus à fond afin de définir les éléments suivants :

- les circonstances, s'il y a lieu, dans lesquelles le Ministère serait prêt à conclure une entente de contribution selon un arrangement semblable ;

- la stratégie de surveillance qui conviendrait à l'égard de telles ententes pour s'assurer que les bénéficiaires respectent leurs engagements.

Recommandation 4

Le Ministère devrait étudier davantage la question des contributions en nature, dans l'optique des objectifs et de la clientèle de FEDNOR.

Réaction et plan d'action de la direction

La direction FEDNOR est d'accord et poursuivra ses discussions avec le Ministère pour l'encourager à inclure les contributions en nature dans la liste des coûts admissibles.

La pratique nouvellement adoptée par FEDNOR, soit l'envoi d'une lettre de remerciements venant du Ministère, contribue à retarder le début des projets.

Bien que cette façon de faire donne la chance au Ministère de remercier le requérant de sa participation aux programmes de contributions de FEDNOR et de le féliciter pour les efforts qu'il déploie pour améliorer le sort des gens du Nord, elle entraîne des difficultés tant pour les partenaires que pour FEDNOR en matière de gestion des ressources. En permettant l'envoi des lettres d'offre dès qu'elles sont approuvées, FEDNOR accélérerait la mise en marche des projets.

Recommandation 5

FEDNOR devrait prendre les mesures nécessaires pour éviter les retards.

Réaction et plan d'action de la direction

FedNor accepte cette recommandation.

Pour mettre en valeur les programmes de contributions de FEDNOR, l'unité des communications prépare, à l'heure actuelle, un communiqué provisoire à l'égard de chaque entente.

Cette mesure vise à accélérer la mise en marche des projets, étant donné qu'elle sert à fournir au Ministère les renseignements nécessaires à l'ébauche de la lettre de remerciements ainsi qu'à l'organisation d'une annonce officielle ou d'événements connexes. Cependant, dans le cas de bon nombre de projets approuvés, il n'y a pas d'annonce officielle, ce qui rend peu utile le travail que requiert la rédaction de communiqués provisoires.

Conscient du fait que la population a besoin de renseignements et que FEDNOR doit faire valoir ses programmes, le personnel des communications envisage la possibilité d'avoir recours à Internet pour présenter des renseignements sommaires sur les projets approuvés. FEDNOR prépare déjà ce genre de documentation, grâce au Sommaire de projet, pour les besoins de l'approbation des projets. Il semble qu'il serait possible de se servir du Sommaire pour mettre les renseignements récapitulatifs à la disposition du public.

Recommandation 6

Il faudrait prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les communiqués sont préparés au besoin seulement et pour adopter d'autres méthodes, rendues possibles par Internet, afin de tenir la population au courant du travail de FEDNOR.

Réaction et plan d'action de la direction

Le plan de communication de FEDNOR pour 2000-2001 prévoit de nouvelles façons de rationaliser les critères relatifs à la rédaction d'un communiqué.

FEDNOR continuera à se servir d'Internet pour tenir la population au courant de ses activités et pour mettre en place des services en ligne.

Il existe une certaine ambiguïté concernant la question de savoir si les contributions de FEDNOR visent des activités données ou des dépenses précises engagées au cours d'un délai précis.

Le cadre contractuel existant semble indûment restrictif et ne reconnaît pas suffisamment la nature de la clientèle de FEDNOR et le temps qu'il faut pour négocier des ententes. En outre, la valeur ajoutée qu'apporte FEDNOR provient de l'encadrement et des négociations que nécessitent ses ententes. Les programmes de FEDNOR sont axés sur la mise en valeur du potentiel et visent à fournir l'accès aux fonds nécessaires à la réalisation d'initiatives de développement économique.

Bien que le calendrier d'exécution des activités propres à un projet ne soit pas forcément un facteur déterminant du succès d'une initiative, pour de nombreux projets, les activités doivent être entreprises selon un calendrier rigoureux. Dans de tels cas, les partenaires peuvent se trouver devant un dilemme. D'une part, ils peuvent retarder la mise en marche du projet et risquer de compromettre le succès de celui-ci. D'autre part, ils peuvent choisir d'aller de l'avant, conformément à l'échéancier du projet, et se voir refuser par FEDNOR le remboursement de certains coûts. Le refus de rembourser des dépenses qui, dans d'autres cas, seraient admissibles pourrait forcer les partenaires à réduire l'envergure du projet s'ils ne parviennent pas à obtenir d'autres fonds. Autrement, les parties en jeu pourraient devoir assumer des obligations financières imprévues.

Recommandation 7

FEDNOR devrait passer en revue sa lettre d'offre type et ses pratiques concernant la vérification des demandes de remboursement et, s'il y a lieu, y apporter les changements nécessaires pour éviter de refuser involontairement des dépenses liées à la réalisation d'un projet.

Réaction et plan d'action de la direction

FedNor est en train de passer en revue sa lettre d'offre type et demandera au Ministère de l'examiner aussi avant le 30 juin 2001.

FedNor continuera à permettre, à l'égard de tous les projets approuvés, les dépenses liées au projet engagées à partir de la date de demande.

Bien que les avances aient été versées conformément aux lignes directrices de la politique, nous craignons que, dans le cas des nouveaux clients, il ne soit pas prudent d'accorder des avances intégrales.

Nous avons fait les observations suivantes à l'égard de trois ententes de contributions :

- FEDNOR n'avait pas d'antécédents avec le client en question ;
- le projet affichait un état de flux de trésorerie où les coûts avaient été portés au premier trimestre ;

- des avances substantielles ont été versées, à la demande du bénéficiaire et conformément au flux de trésorerie ;
- les demandes de remboursement à l'égard des dépenses engagées sont maintenant en retard.

Les projets en question nécessitaient de la part des bénéficiaires l'achat de biens et de services, y compris des services de consultation concernant une nouvelle attraction touristique, l'installation d'un réseau local et la formation connexe ainsi que l'installation de l'infrastructure de télécommunications dans une collectivité éloignée. Étant donné l'importance des avances versées, il semble que le bénéficiaire soit peu motivé financièrement à produire, en temps voulu, une demande de remboursement pour le reste des sommes dues.

Cette pratique met FEDNOR à risque de voir le bénéficiaire faire preuve de négligence par rapport à ses obligations. FEDNOR devrait passer en revue la pratique selon laquelle elle accorde des avances intégrales à de nouveaux clients, surtout quand les coûts du projet sont concentrés au début du projet. Dans le cas du remboursement des dépenses principales, le moment de verser l'avance pourrait correspondre à celui où le fournisseur du bénéficiaire produit sa facture. Le paiement pourrait aussi être versé directement au fournisseur par FEDNOR.

Recommandation 8

La décision d'accorder une avance et la somme de cette avance devraient se fonder sur une évaluation des risques de non-exécution ou de défaut.

Réaction et plan d'action de la direction

La mise en place, avant juin 2001, d'un processus d'évaluation des risques au cours de l'évaluation du projet permettra à FEDNOR de déterminer l'ampleur du risque que représente la concentration des flux de trésorerie au début du projet et d'envisager la possibilité de prendre d'autres dispositions contractuelles.

Les retenues ont été appliquées conformément à la politique.

Notre échantillon comprenait un nombre limité de demandes de remboursement pour lesquelles FEDNOR a appliqué des retenues. Dans le cas des dossiers clos examinés, la dernière demande a été acquittée à réception des rapports sur le projet et des pièces justificatives attestant que le projet avait été réalisé selon les modalités de l'entente de contribution.

Aucune recommandation n'est requise

FEDNOR *procède à l'évaluation du projet avant de fermer un dossier.*

FEDNOR rédige un rapport d'évaluation du projet une fois que les tâches ont été accomplies et que les résultats prévus ont été atteints, comme il est prescrit dans l'entente de contribution. FEDNOR met l'accent sur les produits du projet plutôt que sur l'incidence ou les effets. La surveillance des projets se limite à la réception des rapports en question, sauf en ce qui concerne les SADC. Dans ce cas, la surveillance nécessite la participation à des réunions du conseil d'administration et d'autres comités ainsi qu'à la réception et à l'examen des procès-verbaux, du plan d'affaires annuel, des rapports statistiques trimestriels et des états financiers vérifiés. Pour de plus amples renseignements sur le cadre de gestion en place pour les SADC, prière de consulter l'annexe A.

Les besoins en matière de surveillance de projets varient selon la nature du projet et des résultats prévus jusqu'à la réception et à l'approbation de la dernière demande de remboursement. En général, les pièces justificatives reçues et versées au dossier attestaient que les résultats prévus du projet avaient été atteints, tel qu'il était stipulé dans l'entente. La surveillance des projets, à l'exception du processus continu de surveillance en ce qui a trait aux SADC, semble se limiter aux produits. Comme les visites des lieux ne se produisent pas toujours, surtout dans les endroits éloignés, il est difficile de s'assurer que les résultats prévus, comme la mise en place de matériel de télécommunications, ont été atteints et que le matériel est utilisé comme prévu.

Les processus de suivi et d'évaluation de l'incidence ou des effets découlant des contributions nécessitent de l'amélioration. La restructuration récente de FEDNOR, qui est axée sur l'adoption d'un modèle de prestation géographique, ainsi que la mise en place d'agents de surveillance et des paiements, responsables des aspects financiers des ententes de contributions, devraient contribuer à accroître l'efficacité des activités de surveillance et la capacité de FEDNOR de fournir des garanties relativement à l'optimisation des ressources. Tant en ce qui a trait aux SADC qu'aux projets faisant l'objet d'ententes de contributions, le processus de surveillance devrait mettre davantage l'accent sur les effets (voir les commentaires additionnels sur le *poste d'agent de surveillance et des paiements et sur la mesure du rendement et la reddition de comptes* dans la prochaine section du rapport). Pour ce qui est des SADC, il faudrait également faire une analyse comparative et des évaluations.

Recommandation 9

FEDNOR devrait, dans le cadre de la surveillance des projets, veiller à ce qu'il y ait, au besoin, une visite des lieux et évaluer l'incidence de ses contributions en plus des résultats ou des produits.

Réaction et plan d'action de la direction

Un cadre d'évaluation, qui comprend l'évaluation de l'incidence des projets, a été élaboré et est mis en oeuvre. FEDNOR a retenu les services d'un évaluateur indépendant pour visiter les lieux des projets en cours et récemment achevés. Cette revue sera terminée à la fin d'août 2001.

Les agents de surveillance et des paiements feront dorénavant les visites des lieux, qui compteront parmi les pratiques efficaces de surveillance.

Pour ce qui est du remboursement des contributions, seul un des dossiers examinés avait trait à une contribution remboursable.

Dans le cas en question, où il s'agissait d'un projet de recherche et de développement précommercial, un calendrier de remboursement avait été préparé. Le projet était encore en marche et la période de remboursement n'avait pas encore commencé.

Aucune recommandation n'est requise.

Observations concernant des projets particuliers

Contribution de FEDNOR au projet d'infrastructure de relais de trame

Nous avons examiné l'accord cadre régissant les ententes de contributions multiples conclues avec des SADC partout dans le nord de l'Ontario concernant la mise en place de l'infrastructure de relais de

trame. Nous avons trouvé que FEDNOR avait fait preuve de créativité du fait que l'entente de contribution était structurée de manière à offrir au fournisseur de services un encouragement financier quant à la mise en place dans les collectivités éloignées de l'infrastructure dont elles avaient besoin pour avoir accès à Internet, sans toutefois subventionner les coûts engagés par le fournisseur pour entrer sur un marché rentable. La contribution de FEDNOR était fonction de l'utilisation faite de l'infrastructure. Plus celle-ci était utilisée, plus la contribution de FEDNOR diminuait, et ce, jusqu'à ce qu'elle devienne inexistante. Cette approche reconnaît la volonté de l'État de favoriser la connectivité dans les collectivités canadiennes, tout en évitant de créer une subvention destinée à un fournisseur à l'égard de services rentables.

Aucune recommandation n'est requise.

Contribution de FEDNOR à un fonds d'actions

FEDNOR et Entreprise autochtone Canada (EAC) ont conclu une entente, le 31 mars 1999, avec une société de placement relativement à la mise en place d'un fonds d'actions. La société en question est propriété exclusive d'une société de financement autochtone. La contribution d'Industrie Canada en vertu de cette entente totalise 750 000 $. La part de FEDNOR s'élève à 500 000 $ et EAC a fourni le reste. Comptent parmi les coûts admissibles les frais d'administration du fonds d'actions, jusqu'à concurrence de 150 000 $ ou 20 p. 100 des investissements effectués, ce qui représenterait des placements en actions atteignant, au moins, 600 000 $ à la disposition des entrepreneurs. À notre connaissance, il s'agit d'un projet pilote et d'une situation particulière.

Les investissements peuvent se faire dans le cadre de coentreprises qui contribueraient à la création de possibilités d'emplois ou de richesses au profit des peuples autochtones. La demande de la société de placement indique que celle-ci joue un rôle d'agent, pour faciliter les possibilités de coentreprises, ainsi qu'un rôle de consultant, pour conseiller les partenaires autochtones sur la faisabilité des entreprises proposées et la rédaction des conventions des actionnaires :

> « [La société de placement] pourrait fournir les actions initiales nécessaires aux partenaires autochtones pour conclure les transactions. Les ententes qui seraient mises en place, sous forme de conventions des actionnaires, permettraient aux entrepreneurs autochtones de racheter les actions [de la société de placement] conformément à des modalités prédéterminées.
>
> [La société de placement] aura, idéalement dans tous les cas, des droits d'actionnaire minoritaire en échange de sa prise de participation et ne prendra pas part aux activités quotidiennes de la coentreprise. Néanmoins, elle demandera de siéger au conseil d'administration (incidence légale à prendre en considération) ou d'être en mesure de bien surveiller ses investissements, à titre d'observateur. Quand les entrepreneurs exerceront leur option de rachat, [la société de placement] donnera à ses partenaires autochtones, de façon exclusive et moyennant les pièces justificatives au moment de conclure la transaction, la possibilité de racheter les actions [de la société de placement] à l'égard de tous ses investissements dans un délai raisonnable, à savoir de 3 à 5 ans. » [traduction libre]

Bien que la contribution d'EAC ne fasse l'objet d'aucune autre restriction, FEDNOR a demandé que sa contribution soit destinée au nord de l'Ontario. Les fonds inutilisés seraient remboursés à l'État à la fin de l'exercice. À notre connaissance, le gestionnaire du fonds n'est pas un employé de la société

et il reçoit des honoraires pour les services offerts à titre de directeur des investissements. Ce dernier, ancien spécialiste des services de banque d'investissement chevronné, compte d'autres clients et s'est établi dernièrement dans le sud de l'Ontario. Semble-t-il, FEDNOR n'aurait pas investi dans cette entreprise sans la participation du directeur des investissements.

L'entente exige la production de rapports trimestriels et d'états financiers dans les 90 jours suivant la fin de l'exercice, à savoir le 31 mars. Qui plus est, l'entente d'EAC requiert des états financiers provisoires trimestriels et une copie des états financiers annuels vérifiés. Afin d'évaluer l'incidence de la contribution, FEDNOR exige, en vertu de l'entente, des renseignements sur le nombre de coentreprises lancées dans le nord de l'Ontario, les richesses créées grâce à ces intérêts financiers et les emplois créés pour des Autochtones au sein de ces entreprises. Le directeur des investissements a fourni une présentation en liste pour résumer les efforts déployés pour saisir les possibilités d'investissement ainsi que la valeur des investissements. Bien que ces renseignements procurent, dans une certaine mesure, l'assurance que les fonds en question sont utilisés comme prévu, ils sont toutefois limités.

Pour pouvoir évaluer le rendement de cette contribution, il faut plus de renseignements. Les états financiers vérifiés pour l'exercice qui se termine le 31 mars 2000 devraient confirmer la situation des investissements. Ils devraient aussi fournir des renseignements sur les honoraires liés aux services de consultation, tant ceux perçus par la société de placement que ceux versés au directeur des investissements, et permettre à FEDNOR d'évaluer les dépenses liées à l'administration du fonds. Il faut aussi plus d'information sur la nature des investissements, leur situation et leur rendement selon les critères d'évaluation de FEDNOR (profiter au nord de l'Ontario et contribuer à la création d'emplois et de richesses pour les Autochtones). Bien qu'il semble que FEDNOR examine les investissements après les négociations pour s'assurer qu'ils respectent l'esprit de l'entente, il lui faut des renseignements sur les progrès des coentreprises pour évaluer à fond la mesure dans laquelle cette approche novatrice est rentable.

Le rôle convenu de la société de placement consiste à servir d'intermédiaire, à fournir aux partenaires autochtones l'accès aux capitaux dont ils ont besoin pour conclure un marché ainsi que des conseils et à contribuer au succès de la coentreprise. En conséquence, nous nous attendrions à ce que les ententes de participation au capital rédigées par la société de placement identifient les partenaires autochtones et à ce qu'elles soient étayées par des dispositions ou des conventions annexes qui décrivent les modalités prédéterminées concernant le rachat des intérêts de la société de placement et la marche à suivre pour exercer cette option. De plus, étant donné les objectifs déclarés de cette société, nous nous attendrions à voir le taux de rendement interne visé, soit au moins 20 p. 100, intégré dans les options de rachat. Il semble que certains investissements faits dans le cadre du fonds d'actions sont structurés ainsi et sont rachetés par les partenaires autochtones. Cependant, il faut d'autres renseignements pour bien comprendre la façon dont les ententes actuelles sont structurées et pour déterminer la mesure dans laquelle les partenaires autochtones sont mis à contribution.

Recommandation 10

Comme il s'agit d'un projet pilote mettant en jeu une approche nouvelle en matière de développement économique, nous recommandons que FEDNOR joue un rôle plus proactif dans l'administration du projet. De plus, étant donné l'application possible de cette approche

comme solution de rechange à d'autres activités communautaires de financement, ce projet devrait faire l'objet d'un examen officiel.

Réaction et plan d'action de la direction

Le projet qui fait l'objet de la recommandation susmentionnée est un projet entrepris en collaboration avec Entreprise autochtone Canada. FEDNOR réalisera un examen détaillé, comme l'ont proposé les vérificateurs, après avoir reçu les états financiers vérifiés. FEDNOR continuera à surveiller ce projet pour s'assurer que toutes les modalités de l'entente sont respectées et elle effectuera une évaluation officielle du projet après qu'il sera achevé au mois de mars 2001.

Rapport sur l'état d'avancement de FEDNOR dans son changement de cap

Aperçu des résultats de la vérification

FEDNOR a réalisé des progrès dans les domaines suivants :

- *Révision de sa structure organisationnelle et classification des postes. Les postes sont en voie d'être dotés en personnel.* Il reste encore du travail à accomplir pour mettre en place la nouvelle structure. Il faut, entre autres, définir la fonction de la politique et de la planification et préciser le rôle, les responsabilités et les relations professionnelles concernant le poste d'agent de surveillance et des paiements.
- *Conception d'une mesure de rendement et de pratiques en matière de reddition de comptes relativement aux résultats et aux avantages des projets profitant d'une contribution.* Les travaux se poursuivent relativement à la conception d'une mesure de rendement et des pratiques en matière de reddition de comptes en ce qui concerne l'évaluation du changement des comportements, à la surveillance continue de l'état d'avancement d'un projet, durant sa mise en oeuvre et à l'évaluation de l'incidence des projets au fil des ans.
- *Amélioration des pratiques générales de gestion, y compris de la planification d'entreprise, de la communication des réalisations et de la gestion financière.* Il faut faire davantage appel aux gestionnaires de programme en matière d'analyse des écarts et de prévision des exigences de financement des programmes, surtout en ce qui concerne les fonds destinés aux contributions.
- *Dotation en personnel et renforcement de la fonction des communications.*
- *Mise en place d'un protocole d'entente avec le Bureau régional de l'Ontario.* Il reste encore à faire l'ébauche des ententes de service à l'appui du protocole d'entente conclu avec la Région de l'Ontario.

Nous présentons dans les pages qui suivent des renseignements détaillés sur les progrès réalisés par FEDNOR ainsi que des suggestions que celle-ci pourra considérer.

Restructuration de FEDNOR

La restructuration de FEDNOR est conceptuellement solide du point de vue du service à la clientèle et de la gestion des programmes. FEDNOR est en train de mettre en place sa structure organisationnelle révisée, laquelle se fonde sur le modèle de la prestation géographique et assurera à FEDNOR trois bureaux capables de fournir l'ensemble de ses programmes. Cette structure favorise

aussi la continuité des rapports à l'échelle communautaire, de sorte que les clients d'une région particulière puissent facilement reconnaître les représentants de FEDNOR à leur service. Cette mesure donne à FEDNOR l'occasion de se faire une bonne idée des besoins des clients et des possibilités qui s'offrent à eux ainsi que de leurs points forts et de leurs points faibles, non seulement sur le plan du développement économique, mais aussi en ce qui a trait à la capacité d'un client d'administrer des projets et des fonds ainsi que de présenter des demandes de remboursement en bonne et due forme.

Au moment où nous avons procédé à notre vérification sur place, la nouvelle organisation avait été approuvée et les postes classés, à l'exception d'environ cinq postes de soutien. Les descriptions de postes ont été rédigées conformément à la Norme générale de classification et les postes sont en train d'être dotés en personnel. Le niveau général de classification procure une certaine flexibilité qui permet de faire une rotation du personnel dans le secteur de programmes et jette les assises de la planification de la relève, du poste d'agent de programme à celui de gestionnaire de bureau régional.

Unité de la politique et de la planification

Le nouveau modèle organisationnel de FEDNOR comprend une unité de la politique et de la planification complètement dotée en personnel, laquelle est responsable de la conception et de l'évaluation de la stratégie en matière de prestation de programmes. Des spécialistes sectoriels se trouveront au sein de cette unité pour offrir des conseils techniques aux agents de programmes. À l'heure actuelle, ce poste n'est pas pourvu. Bien que, lors de la conception de la nouvelle structure organisationnelle, on ait accordé une attention particulière au rôle et aux responsabilités des agents de programmes, on a négligé les relations professionnelles entre les agents de programmes et les agents de la politique et de la planification, y compris la possibilité de procéder à une rotation parmi les deux types d'agents.

La mise en place de cette unité donne une base solide à l'analyse de l'environnement, à la détermination des possibilités et à la planification stratégique de même qu'à l'évaluation de l'efficacité des programmes de FEDNOR, des ententes de contributions et des stratégies de prestation de programmes. Par contre, pour pouvoir y parvenir efficacement, FEDNOR a besoin de rétroaction sur l'application des outils et des stratégies de prestation de programmes ainsi que sur les résultats des projets. Ces renseignements, s'ils sont exploités, peuvent servir à des fins stratégiques, c'est-à-dire que le personnel pourrait proposer, de façon proactive, des possibilités aux clients de FEDNOR, dont les SADC, ainsi qu'à la révision et à l'amélioration des stratégies et des pratiques de FEDNOR en matière de prestation de programmes.

Poste d'agent de surveillance et des paiements

Chacun des trois bureaux principaux s'est vu affecter des agents de surveillance et des paiements (S/P). Ces cadres supérieurs devraient s'acquitter de diverses tâches relatives à la vérification des demandes de remboursement et de la surveillance des projets, contribuant ainsi à accroître la capacité de FEDNOR d'évaluer la mesure dans laquelle les objectifs du projet ont été atteints. La répartition géographique des agents de S/P permet d'accélérer le délai d'exécution de la vérification et du traitement des demandes.

Selon un scénario, une fois qu'un agent de programme a préparé une entente et qu'une lettre d'offre signée est en place, l'agent de S/P assumerait la responsabilité du dossier. Les réserves que nous avons à l'égard de cette méthode touchent tant le service à la clientèle que l'efficacité de la surveillance. L'agent de S/P est capable d'interpréter les ententes de contributions et d'administrer

les demandes de remboursement, comme c'est le cas actuellement. Toutefois, le fait d'enlever à l'agent de programme la responsabilité de surveiller et de gérer l'entente, une fois celle-ci signée, pourrait réduire la capacité de FEDNOR d'évaluer les stratégies de prestation de programmes et sa capacité de gérer les rapports qu'elle entretient avec ses clients.

L'agent de programme, qui a discuté du projet d'un client donné et recommandé l'appui de FEDNOR, comprend très bien l'esprit et le sens de l'entente ainsi que son rapport avec les objectifs du programme et les stratégies de prestation. En suivant la réalisation d'un projet du début à la fin et en continuant à évaluer ou à observer les avantages qui découlent du projet en question après son achèvement, l'agent de programme est bien placé pour évaluer le rendement tant en ce qui a trait à la contribution du client qu'à la conception du programme de FEDNOR

Du point de vue du client, quand le projet ne se déroule pas comme prévu, l'agent de programme, qui a négocié les bases justifiant l'appui de FEDNOR, est capable d'évaluer la situation et de recommander des modifications à l'entente, que celles-ci portent sur les dépenses admissibles ou le moment où celles-ci sont engagées. Si aucune modification est justifiée, l'agent de programme peut expliquer au client la position de FEDNOR, encore une fois à la lumière de l'entente négociée.

Une autre façon possible de faire consisterait, dans les cas où la responsabilité d'un dossier passerait à l'agent de S/P, à adopter une approche de travail d'équipe. En d'autres termes, l'agent de programme et l'agent de S/P collaboreraient à la négociation et à la gestion continue des ententes. Sur le plan de la gestion du client, il incomberait à l'agent de programme d'assurer des communications constantes avec le client. Quant à l'agent de S/P, il servirait de personne-ressource à l'agent de programme, c'est-à-dire qu'il l'aiderait à évaluer le risque financier des projets, à élaborer une stratégie de surveillance et une stratégie de vérification des demandes de remboursement (qui seraient incluses dans l'entente) ainsi qu'à effectuer le traitement et la vérification de ces demandes.

Le poste d'agent de S/P, selon la description de FEDNOR, est essentiellement un poste à caractère financier. Ce poste d'agent principal des finances sur place pour un bureau régional, permet de satisfaire les besoins plus généraux du gestionnaire de bureau régional en matière de gestion financière et le désir de FEDNOR d'améliorer la gestion globale de ses ressources. FEDNOR devrait tâcher d'établir un lien, hiérarchique ou fonctionnel, entre les agents de S/P et l'agent principal des finances. À tout le moins, ce dernier devrait prendre part à la sélection des agents de S/P.

Mesure du rendement et reddition de comptes

FEDNOR a encore du travail à faire pour ce qui est d'obtenir des renseignements sur les résultats des projets de même que pour regrouper ces renseignements et les communiquer par projet d'une manière qui contribue à appuyer l'évaluation continue des programmes et la planification stratégique. À cette fin, FEDNOR a proposé de mettre en place un système de surveillance et d'évaluation continues (SSEC) qui pourrait servir de complément à l'information contenue dans le système du Ministère, le Système de gestion de l'information sur les contributions (CMIS). La capacité de celui-ci de saisir des données sur les résultats, outre l'évaluation du nombre d'emplois créés, est perçue comme limitée. Aussi, le SSEC vise à mesurer d'autres résultats, notamment le changement des comportements, tel que le recommande le cadre d'évaluation de FEDNOR.

On a fait l'ébauche d'une Feuille d'évaluation des résultats de projets, qui pourrait servir à saisir des données liées aux résultats. La « feuille d'évaluation » est conçue de manière à en simplifier l'utilisation. Elle contient les éléments suivants :

- des questions auxquelles on peut répondre par oui ou par non servant à décrire la nature de l'incidence du projet et à déterminer si le député local a été informé des résultats du projet;
- une échelle de 1 à 5 servant à évaluer l'efficacité du projet relativement à son incidence globale, aux avantages qu'en a tirés le bénéficiaire, la collectivité environnante et le nord de l'Ontario, de même qu'à la gestion et à l'administration du projet, y compris la reconnaissance de la contribution de FEDNOR.

Cette méthode traite directement de l'incidence d'un projet et se prête facilement au calcul d'une mesure, qui permettrait d'évaluer le succès relatif d'un projet. Cependant, elle soulève des questions concernant l'uniformité des évaluations dans toute l'organisation de FEDNOR ainsi que l'interprétation et l'utilisation des renseignements, qu'il s'agisse de comparer les résultats de deux projets ou d'évaluer l'ensemble de l'apport de FEDNOR au nord de l'Ontario. La feuille de pointage se veut un outil d'évaluation ponctuelle d'un projet après sa réalisation. À ce titre, elle ne contribue pas directement à la surveillance continue du projet, pendant sa mise en oeuvre, ni à l'évaluation de l'incidence future de ce projet.

Nous avons comparé la feuille de pointage à celle d'une agence d'aide au développement international qui avait adopté une approche de gestion axée sur les résultats à l'égard de ses projets de développement. La feuille de pointage de cet organisme se prêtait à des évaluations descriptives en ce qui avait trait aux résultats prévus. Ceux-ci découlaient des objectifs stratégiques établis par l'agence et des négociations avec les bénéficiaires et les pays hôtes concernant la façon dont les objectifs de l'agence et les projets servaient de complément aux priorités et aux capacités du pays hôte ainsi qu'aux attentes précises à l'égard du projet même. Le contrôle des projets se prêtait aux rapports d'étape durant le projet et à l'évaluation suivant la réalisation. Les gestionnaires de programmes et de projets ont trouvé qu'un tel contrôle leur permettait de répondre aux questions suivantes :

- De quoi s'agit-il ?
- Qu'essayons-nous d'accomplir ?
- Sommes-nous sur la bonne voie ?
- Comment le savons-nous ?
- Si le projet est en difficulté, quelle est la solution proposée ?

La feuille de pointage conçue par FEDNOR ne se prête pas à la mesure du changement des comportements ni, tout simplement, à l'apprentissage. Étant donné que FEDNOR a été instaurée pour promouvoir l'autonomie à long terme des collectivités du nord de l'Ontario, le recours à des plans d'apprentissage et à une méthode connexe d'évaluation du rendement pourrait offrir des possibilités sur le plan de la planification et de l'évaluation, surtout en ce qui a trait aux collectivités.

Pour ce qui est des SADC, étant donné le nombre que soutient FEDNOR, l'analyse comparative du rendement dans des domaines clés pourrait permettre de cerner des possibilités d'échange d'idées entre les SADC et un dialogue plus actif entre FEDNOR et ce groupe de clients.

Gestion générale

En ce qui concerne ses pratiques de planification opérationnelle et de reddition de comptes, FEDNOR a préparé un rapport semestriel faisant état de ses réalisations au 30 septembre 1999 et a fourni une description détaillée de celles-ci par rapport aux engagements déclarés et aux mesures de rendement. Les plans d'affaires pour le prochain exercice ont été présentés en février 2000.

Quant aux pratiques de gestion financière, les gestionnaires peuvent obtenir mensuellement des renseignements sur le solde disponible. Bien que l'analyse des écarts sur le plan des dépenses soit dirigée par le service des finances, la division s'est employée à convaincre la direction opérationnelle de jouer un plus grand rôle à cet égard. Les fonds non utilisés ne posent pas de problèmes à FEDNOR. Cependant, la hausse récente du financement du programme et le temps qu'il a fallu pour doter en personnel les postes supplémentaires et former le nouveau personnel en vue de mener à bien le mandat élargi de FEDNOR pourrait se révéler un défi en ce qui a trait aux dépenses de programmes l'année prochaine.

Unité des communications

L'unité des communications semble fonctionner efficacement et de façon harmonieuse, à l'appui du Ministère. Depuis la mise en place du Secrétaire d'État, l'unité des communications a connu une croissance considérable de la demande à l'égard de ses services, et ce, afin de satisfaire les besoins constants de renseignements. FEDNOR se sert du système de gestion de la correspondance ministérielle pour consigner et balayer la correspondance, préparer les renvois de demandes vers des demandes similaires ou connexes, demander aux agents d'obtenir les renseignements requis et faire le suivi pour assurer la rapidité de la réponse.

Protocole d'entente conclu avec la Région de l'Ontario

FEDNOR a conclu un protocole d'entente (PE) avec le Bureau régional de l'Ontario du Ministère. Ce PE portent sur les services de soutien que la Région de l'Ontario doit fournir à FEDNOR. Il reste à dresser l'ébauche des ententes de service connexes concernant les ressources humaines, les finances, les services administratifs et informatiques ainsi qu'à s'entendre sur les modalités. Le PE délimite aussi les responsabilités principales et partagées et décrit les dispositions visant à s'assurer que les parties sont tenues au courant des questions d'intérêt mutuel. Il contient aussi des dispositions traitant de la gestion et de l'examen de l'entente.

Le PE est étayé par deux annexes. L'une fournit des détails sur les services de ressources humaines, à l'égard desquelles une entente de service doit être conclue. L'autre donne les grandes lignes de la participation de la Région de l'Ontario à la gestion du programme Développement des collectivités.

Annexe A

Cadre de gestion pour les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC)

Les SADC gèrent des portefeuilles de prêts. De temps à autre, elles ont besoin d'injections de capitaux pour remplacer les fonds érodés par les pertes sur prêts. FEDNOR ne participe pas directement aux activités et aux prises de décisions des SADC, mais elle entretient des rapports constants avec celles-ci. Elle surveille leurs activités de prêts et elle s'associe avec elles pour mettre en oeuvre d'autres de ses programmes.

Un agent de FEDNOR est affecté à chacune des SADC. Le degré de surveillance est déterminé en fonction de l'évaluation du risque que représente la SADC. En général, les activités de surveillance comprennent la participation de l'agent de FEDNOR à des réunions de la SADC, à savoir des réunions du conseil d'administration et des réunions distinctes du comité d'examen des prêts.

Pendant ces réunions, les discussions portent sur le genre de prêt, les arriérés, les poursuites en cours et les activités de recouvrement. Bien que les agents de FEDNOR aient accès aux renseignements servant à l'évaluation des demandes de crédit, ces renseignements ne sont pas versés dans les dossiers de FEDNOR pour des raisons de protection des renseignements personnels.

L'agent de FEDNOR cherche, en surveillant une SADC, à s'assurer que celle-ci mène ses activités conformément à son mandat, c'est-à-dire qu'elle tâche activement et de façon responsable de repérer des possibilités de consentir des prêts dans la région desservie. Le rôle de l'agent ne consiste pas à faire des observations sur le bien-fondé des demandes ou la viabilité d'une entreprise *comme telle*. Cependant, si l'agent a connaissance de renseignements à propos, il doit faire part de cette information.

Les SADC ont leurs propres politiques et procédures relatives aux prêts. Les gestionnaires de fonds et les agents de prêts sont censés posséder une expérience pertinente dans le secteur bancaire et collaborer étroitement avec leurs clients. Dans le cadre de l'évaluation des demandes, les SADC demandent divers renseignements, y compris des références et la cote de solvabilité, des profils d'entreprises et de produits, des plans d'affaires, des états des mouvements de trésorerie et des états financiers pro forma.

Pour soutenir la surveillance constante des SADC, FEDNOR a fourni à chacune le même logiciel. Celui-ci permet de saisir des données sur les prêts, la valeur et le nombre de prêts, des renseignements sur les consultations liées aux prêts de même que les antécédents de pertes sur prêts. Il permet de satisfaire aux exigences concernant la préparation de rapports trimestriels et annuels tant pour les SADC que pour FEDNOR. Outre les rapports annuels qu'exige FEDNOR des SADC, les agents reçoivent les états financiers annuels vérifiés.

FEDNOR contribue directement au partage des leçons tirées et au maillage entre les SADC grâce à un dialogue constant avec celles-ci et à la commandite du congrès annuel des SADC.